

Георги Димитров, Калоян Харалампиев, Стойчо Стойчев, Линка Тонева-Методиева

## **Механизмът за сътрудничество и проверка – споделена политическа безотговорност**

**между Европейската комисия и българските правителства**

**(резултати от аналитични наблюдения върху юлските доклади на ЕК за България)**

*„С преместването на границите на Европейския съюз на югоизток получихме за награда още един реален житейски експеримент за влиянието на ЕС върху вътрешното развитие на страните“*

**Таня Бьорзел и Томас Рисе „Когато европеизацията среща дифузията: търсене на нови територии“**

*„...Всички програми за добро управление трябва да бъдат замислени така, че да насърчават следния политически подход: проверките, контролът и наблюдението да бъдат предоставени на „губеците“ от съответната програма и да се основават на естествената конкуренция в борбата с политическия патронаж и предоставянето на привилегии. Нито една държава не би била способна да се промени без вътрешно колективно действие, което да е едновременно представително и устойчиво във времето. Медиите, политическата опозиция и гражданското общество не трябва да бъдат разглеждани като временни гости, които вземат участие в консултации или в разработване на проекти за нормативни актове, а като основни постоянни участници в процеса на борба с корупцията и да заемат ключови места във всички институции за насърчаване на етичния универсализъм.*

*...Провалът на анти-корупционната условност се дължи отчасти на липсата на разбиране за партикуларизма като режим на управление, и оттам, изборът на различни неблагоприятни актьори като основни двигатели на промяната на режима“.*

**Алина Мунгиу-Пипиди и кол. „Контекстуални решения в борбата с корупцията: Научените уроци“**

*„Една от най-важните последици от пълноправното членство в ЕС е формирането на вътрешно-задвижвана политическа динамика, която измества махалото на корупцията от търсене на даващи предимства политически облаги към клиентелизъм. Повече корупция, по-тежки форми на корупция – това се случва, когато тоягите и морковите на ЕС губят своето значение.“*

**Венелин Ганев „Хулиганство след присъединяването: демократичното управление в България и Румъния след 2007“**

*To the students of European studies  
we dedicate  
our research findings!*

	<b>Съдържание</b>	<b>3</b>
	<b>Разширено резюме вместо въведение</b>	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>Какво представлява проведеното проучване и как се стигна до него</b>	<b>14</b>
<b>2.</b>	<b>Неоснователно пренебрегваната съпротива срещу МСП</b>	<b>24</b>
<b>3.</b>	<b>Специфика на докладите като инструмент на ЕК за насърчаване на политики за реформи</b>	<b>37</b>
<b>3.1.</b>	<b>Вариации в ролята на въведението</b>	<b>37</b>
3.1.1.	Проблемът за целта на МСП и нейната трансформация в хода на приложението му	39
3.1.2.	Проблемът за методологията на МСП	44
<b>3.2.</b>	<b>Концептуални и политически дефицити в стандартите, върху които е построен МСП</b>	<b>52</b>
3.2.1	Общият смисъл на всеки от докладите и на поредицата им като цяло	52
3.2.2.	Обобщенията и препоръките	56
<b>3.3.</b>	<b>Ключовият проблем за неопределеност на адресата на докладите</b>	<b>60</b>
<b>3.4.</b>	<b>Характерни слабости на МСП, обуславящи специфики на докладите с наблюденията и оценките</b>	<b>61</b>
<b>4.</b>	<b>Цялостният формат на докладите като отражение на трансформациите в хода на приложението на МСП</b>	<b>65</b>
<b>4.1.</b>	<b>Историческата динамика на проблемната ситуация</b>	<b>65</b>
<b>4.2.</b>	<b>Страничен, но не маловажен въпрос: случаят с Румъния – свидетелство за аналитична и политическа безпомощност</b>	<b>71</b>
<b>5.</b>	<b>Политическият проблем за разпознаването на социалните проблеми и политическата отговорност за тяхното решаване</b>	<b>76</b>
<b>5.1.</b>	<b>Познавателният корен на политическите грешки</b>	<b>76</b>
<b>5.2.</b>	<b>Въпросът за промисления избор на аналитична оптика към партньорството между ЕК и Р България: политически последици от</b>	<b>90</b>

	<b>методологическия избор</b>	
<b>6.</b>	<b>Огромното социално-политическо предизвикателство пред МСП</b>	<b>103</b>
<b>6.1.</b>	<b>Неопитността като оправдание</b>	<b>103</b>
<b>6.2.</b>	<b>Делът от политическа безотговорност на ЕК и въпросът за алтернативите</b>	<b>105</b>
<b>7.</b>	<b>Заключение</b>	<b>111</b>
	<b>Библиография</b>	<b>115</b>

## Разширено резюме вместо въведение

Настоящият текст по същество е доклад за резултатите от проучване, което възникна като *страничен продукт* при изпълнението на проект “Ролята на политиките за борба с корупцията в отношенията ЕС-България”, осъществен от интердисциплинарен екип от изследователи на Философски факултет от СУ”Св.Кл. Охридски” през 2012 г. Предварителната нагласа бе да установим по какъв начин Механизмът за сътрудническо и проверка (МСП)<sup>1\*</sup> на ЕК вижда тези политики като проблем: дали постоянства във времето или се променя, дали намалява или се задълбочава или, евентуално, се преобразува. Предвиждахме да разгърнем проучването в сравнителен план, доколкото това е ключов проблем също и за Румъния (както е доказано от проучванията на Менделски, Танасиу, Раковика, Ганев, Андреев, Иванов, Мунгиу-Пипиди, Дирзу и мнозина други). Фокусирахме вниманието си основно върху юлските доклади по МСП, чрез който се реализира партньорството между ЕК и правителствата на България и Румъния като специфична форма и фаза на историческа иновация на следприсъединителната условност на ЕС, защото в тях се дават едновременно и фактологически обобщения, но и политическа оценка на хода на процесите.

При реализацията на изследването обаче с изненада открихме, че тези доклади не могат да бъдат разглеждани просто като “прозрачни” към наблюдавания ключов проблем за върховенството на правото в двете съседни страни, (в рамките на които въпросите за ефективността на съдебната система и борбата с корупцията стават особено съществени).

---

\* Тъй като текстът е предназначен за аудитории с различни очаквания и интереси, решихме да отдадем предпочитание на практиците, които се интересуват пряко от съдържанието на нашите находки и препоръки. По тази причина, всички уговорки и пояснения, отнасящи се до понятийната употреба на термини, до методологията, а също и до *позиционирането на нашето изследване в контекста на академичния дебат* за Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) като особен инструмент на следприсъединителна условност на ЕС, сме извели в многобройни и пространни бележки в края на текста. Те обхващат точно една трета от съдържанието на текста.

Докладите, които би следвало да са източник на ориентации и практически съвети за ефективно провеждане на антикорупционни политики във всяка от двете страни, се превръщат – сами по себе си – в източник на политически проблеми.

За да осмислим откритото, се наложи да погледнем към емпиричните данни, отразени в докладите, които шокират и разочароват ЕК, в хоризонта на дълготраещото настояще на модернизационните реформи в България. The unexpected, seemingly unexplicable for the Commission facts са свидетелство за постоянство в систематичната съпротивата срещу цивилизационната трансформация за повече от век. Тя обичайно е скрита зад чисто декларативно съгласие с курса за реформи, наложени от външните кредитори, преминаваща в протяжно взаимно надлъгване, а корупционните механизми са неоткъсваема част от този процес (Р. Аврамов 2008). Най-важният извод от проучването е, че именно парадигмалните проблеми в подхода към обществата от Юго-източна Европа, чието възплъщение е МСП в настоящия му вид, са предпоставка за разрастващата се неефективност при приложението на механизма.

Това наложи да бъдат решени три задачи:

- първо, *да се докаже*, че приложението на постприсъединителната условност на ЕС чрез МСП е опорочено;
- второ, да предложим *обяснение на причините* за този политически проблем – липса на напредък и даже връщане на зад на политиките за утвърждаване на върховенството на правото в България и Румъния, които са в решаваща степен подпомогнати от слабостите в подхода на ЕК;
- трето, *да предложим алтернативен вариант за реализация на МСП*, който радикално да повиши неговата ефективност, за да отведе към осезаем прогрес в борбата с корупцията в наблюдаваните общества.

За да разберем по-добре необходимостта от качествена промяна в подхода, по който до момента се осъществява МСП, ще открийм доказаните от анализа негови ключови недостатъци:

- Неустановеност на обхвата и на функционалните, институционални и политически връзки между структурите в наблюдаваните сектори (и връзки между особените субекти вътре в тях), а същевременно изключване от обхвата на МСП ключови области, връзки и взаимодействия, които опосредяват осъществяването на върховенство на правото.

- Бриколажен характер на наблюденията в докладите по МСП – в твърде много случаи не просто отделните параграфи, но и отделните изречения са смес от факти, емоционално-нравствени оценки, нормативни положения и оптимистични очаквания за бъдещо състояние на нещата.

- Висока степен на произволност в равнищата на конкретност, както при констатациите, така и при препоръките, която позволява а) наблюдаваната ситуация да не бъде видяна в цялост и да не бъде разпознат собствено политическия характер на съпротивата срещу реформите и б) да се изпълняват отделни препоръки, доколкото не отвеждат към постигане на целите на фундаменталната и всеобхватна реформа.

- Отпращане на препоръки към имажинерен субект, зад който няма реален адресат – „страната”, „всички заинтересовани”, „цялото общество”.

- Още по-съществена слабост според нас са *множеството препоръки, които имат скрити предпоставки, които обаче, ако бяха налични, самите препоръки биха били излишни.*

- Връзката между (1) криминален бизнес (и собственост на големи компании), (2) непублична политика, и (3) институционална съпротива срещу реформите е от

изключителна важност, но получава непростимо малко внимание. Проблемът произтича, от една страна, от ниското качество на концептуализация на анализа в докладите, а от друга страна – от неспазеното обещание отговорните участници да бъдат подпомогнати в осмислянето на естеството на предизвикателството, което тези реформи представляват.

- Стръскаща е безкритичността към употребите на инструмента МСП - по твърде натрапчив начин в докладите за 2012 г. се отчита, че регистрираните успехи в реформите са основно негов продукт (особено в доклада за България), а неуспехът е изцяло и единствено на българските/румънските правителства.

- Смятаме, че “свалянето на гарда” от ЕК, което наблюдаваме в докладите от 2012 г., намерило израз в минимизирането на очакванията към България и Румъния просто *да покриват стандартите по задоволителен начин*, е капитулация пред статуквото и предателство на интересите на европейските граждани.

Докладите съдържат много и съществени недостатъци, *които биха дали оправдание на евентуалните титуляри на политическа отговорност* (за дължимите тежки социални реформи) *да се разтоварят от нея*. Когато интелектуалното, а и чисто стилистично качество на докладите дават основание съдържащите се в тях оценки да се погледне с пренебрежение, това е особено опасно в национална ситуация, в която съпротивата срещу тези реформи има повече от сто годишна традиция, а и дълбока вкорененост и в институционалния дизайн на настоящия публичен живот, и в менталитетните особености на местните политически дейци.

Изрично подчертаваме още веднъж - казаното по-горе по никакъв начин не е извинение за политическата съпротива в България и Румъния срещу целите на т.нар. „следприсъединителна условност<sup>2</sup> на членството в ЕС”. Нито пък омаловажава съществения принос на МСП за оказания дотук натиск към практически реформи в наблюдаваните



балкански общества или приноса му за концептуално идентифициране на проблемите пред про-реформените политики. Няма място за съмнение, че регистрираната чрез мониторинга по МСП динамична ситуация е едновременно и резултат от въздействието на самия механизъм върху нея. Но картината, отразена в докладите по МСП, е и много различна от онази, за отразяването, оценяването и ускоряването на която той е бил създаден. Всичко това означава, че всъщност въпросът е за степента на адекватност в реакциите от страна на ЕК:

- имат ли нейните дейци (председател, комисари, администратори и експерти) съзнание за това, че наблюдават значително по-сложна и по-тежка трансформация от първоначално предвиденото?
- Дали имат готовност да реагират политически на тази двойствена трансформация - и в “обекта” на наблюдение, и в променените/новооткритите структурни основания за постоянството на провала на целите пред МСП?

Исходният проблем пред МСП е, че изначално не отчита именно този системен характер на съпротивата срещу въвеждането на върховенство на правото, а тя се разгръща на цяла поредица социо-културни и политико-институционални равнища:

- а) съпротива чрез превода на позициите на ЕК на български език;
- б) чрез специфичната местна публична експертиза, която задава тон в интерпретациите на докладите на Комисията;
- в) чрез начина, по който препоръките от докладите се изпълняват преднамерено така, че не може да се постигнат целите на реформата;
- г) чрез отказа на парламентите, правителствата и другите властови институции да провеждат цялостна, последователна и необратима политика за съдебна реформа, включваща борба с корупцията и организираната престъпност.

Именно лице в лице с тази „тотална цивилизационна съпротива” (Г. Димитров 2012) някои реални концептуални и методологически слабости на МСП се превръщат в бариера пред възможността той изобщо да постигне целите си. Тъй като тези слабости не са обсъждани до този момент публично и в детайли, докладът им обръща особено внимание, (което в никакъв случай не означава да пренебрегнем реалните му достойнства и постижения). Целта на този анализ не е да даде аргумент за отпадане на МСП, а да намери пътища за качествено подобряване на неговата ефективност и само от тази гледна точка вглеждането в детайлите на проблемната реализация на механизма е оправдано – за да намерим най-важното слабо място и да предложим адекватната промяна на механизма, която би оптимизирала хода на събитията в наблюдаваните общества в защита на интересите на европейските граждани.

Проведеният анализ установи, че подмяната на методология на наблюдението и оценката с методиката на изготвяне на резултата от наблюдението (докладите) все още е малката беля. Голямата е, че *всъщност липсва ясна методология на партньорството* – регламентирана публична процедура, по която констатациите от наблюдението и оценката на развитието/напредъка да се превърнат в политически натиск, реално взаимодействие и/или ефективна помощ за страните реципиентки. Политическият потенциал на МСП, в настоящия му вариант, се обезсилва в значителна степен по формално процедурни причини. Няма съмнение, че адресирането на докладите на ЕК до Европейския парламент и Съвета е пряко следствие от институционално-правната геометрия на цялостния дизайн на ЕС. Но докладите са адресирани до две институции, от които не се предполага да предприемат каквото и да е политическо действие въз основа на съдържателните констатации и заключения. Основните им представители няма и как да разберат съдържанието им, защото то е на такова равнище на конкретност, че е разбираемо единствено чрез спецификата на националните социално-политически контексти. Оттук е разбираемо, че нито една от двете институции, адресати на

докладите, не ги използва за собствено политически цели – за натиск върху националните правителства за реформи, които иначе ЕС оценява като императивни, фундаментални и всеобхватни. Както и обратното, понеже докладите не са пряко адресирани до български институционални субекти, изглежда сякаш е естествено да няма императивно *дължима* политическа реакция с ясен ангажимент за действие от съответните национални власти.

Проведеният анализ поставя особено остро въпроса - какви са алтернативите?

Един алтернативен подход, който би отчитал съществуващата систематична съпротива срещу реформите в наблюдаваните страни, е МСП да заложи много по-високи стандарти за политическа отговорност, своеобразен – макар и мек – *политически борд над местните правителства*. Например, би могло официално докладите да се адресират до Парламента и Съвета, но с копие до националните парламенти и правителства. Самият механизъм би могъл да предвижда покана на държавните глави на наблюдаваните страни в Европейския парламент за коментар на докладите в пленарна зала, след което да има дебат по тях и резолюция на Парламента. Това би дало свършено друго равнище на политическа мобилизация и отговорност. *Да не говорим за възможността властовите институции в наблюдаваните страни да излизат всяка със своя оценка на докладите, а съответно и да са задължени да правят публично достойние стратегическите си и програмни документи, с които поемат индивидуализирана отговорност за мерките по изпълнение на съдържащите се в докладите препоръки. Това вече би било предпоставка за въвеждането на структурите на гражданското общество в активна позиция.*

*Цялата тази систематична промяна би създала механизъм на **тотална мобилизация на всички вътрешни и външни актьори**, заинтересовани страни, съобразно фундаменталността на проблемите и важността на последиците за целия ЕС от липсата на върховенство на правото в наблюдаваните страни.*

Продуктивната алтернатива предполага *приоретизиране на политическото сътрудничество* за преодоляване на съпротивите срещу реформите, които са същностен елемент от ситуацията, чието преодоляване търсим. Това би означавало *поемане на споделена политическа отговорност чрез институционализация на публичните механизми за натиск към реформи от всички вътрешни и външни заинтересовани страни*. Алтернативата предполага да се разработи много по-сложен инструмент, който едновременно трябва да е и гъвкав, за да отчита и промените в предмета на въздействие, и евентуалните различия в националните ситуации, но и *много по-стриктно регламентиран като механизми за въздействие, отвеждащи към политическа отговорност за резултата от реформите*.

**В заключение,** досегашната употреба на МСП очертава “mixed picture” – не подлежи на съмнение добрата воля, усърдието и усилията, инвестирани от Комисията и нейните многобройни сътрудници, без да забравяме и чисто ресурсните инвестиции, направени в подкрепа на политиките за реформа в двете наблюдавани страни, които не срещат реципрочна ангажираност с политиката за борба с корупцията от страна на местните правителства. Същевременно постигнатото чрез тези добри намерения, професионална добросъвестност и политическо постоянство от страна на Комисията остава далече от поставените цели. Приложението на механизма само донякъде е успех, доколкото той не е провален напълно. Но по-скоро не оправдава очакванията да е ефективен инструмент за подкрепа на реформите:

а) защото е инструмент за регистрация на трансформациите в съпротивите срещу тях  
и

б) защото легитимира имитацията на реформи чрез изпълнение на мерки, които не отвеждат към резултат – трайно установяване на върховенство на правото в наблюдаваните общества.

Няма никакви основания да очакваме, че просто със запазване на МСП за какъвто и да е период напред биха се постигнали други резултати освен ескалация на разочарованието от неговата безпомощност. А след това и разочарование от самия ЕС, който засега се ползва с подкрепа основно в новоприсъединилите се страни и от страни-кандидати за членство. Има смисъл МСП да бъде продължен само ако неговата ефективност рязко нарасне. Това обаче би станало само ако бъде преформатиран именно като *институционален механизъм за солидарно носене на отговорност за политическите резултати от приложението му*. Какъв би следвало да е новият му дизайн – това е въпрос, чийто отговор задължително трябва да се получи *в резултат от публичен европейски дебат върху основанията, целите, правомощията и инструментите му, които ще отвеждат към резултатност в защита на интересите на европейските граждани и укрепване на интегративния процес в ЕС*.

\*

**Академична благодарност:** екипът ни е изключително задължен за разностранните, критични и много продуктивни коментари, съветите, както и за насърчението от нашите партньори: Dr. Albena Azmanova, Senior Lecturer in Social and Political Thought, (Brussels School of International Studies of the University of Kent); Dr. Antoaneta Dimitrova, (Senior Lecturer at Leiden University); Dr. Eli Gateva, (Manchester University); Prof. Ingrid Shikova, (Sofia University); Prof. Venelin Ganey, (Miami University, Ohio); Prof. Wade Jacoby, (Brigham Young University). Цялата отговорност за политическия смисъл на тезата, но също и за недостатъците на текста, а и за останалата несвършена работа, е само на авторите.

## **1. Какво представлява проведеното проучване и как се стигна до него**

Ще започнем с признанието, че предметът на анализ в настоящата студия се открил - донякъде изненадващо и за самите изследователи - в хода на провеждано проучване<sup>3</sup> с друга цел. Предварителната нагласа бе да установим по чисто емпиричен път дали, как и доколко политиките за борба с корупцията се възприемат като политически, институционален и социален проблем: дали проблемът и неговите акценти (и интерпретации) постоянстват във времето или се променят; дали той намалява или се задълбочава или, евентуално, се преобразува; дали съвпадат (и в каква степен) начините за интерпретация на проблема и политиките от страна на националните правителства, партийно-политическите субекти и ЕК. Предвиждахме да разгърнем проучването в сравнителен план, доколкото това е проблем също и за Румъния<sup>4</sup>. Самият избор на предмет на изследване едва ли се нуждае от особена обосновка. През последните години у нас стана въпрос за *conventional wisdom*, че политиките за борба с корупцията са приоритетен възел във взаимоотношенията между Европейската Комисия, пазител на интересите на ЕС, и българските правителства:

„...в хода на наблюденията си в предприсъединителния процес Европейската комисия установява, че корупцията и организираната престъпност са два от най-сериозните проблеми на България: акцентът върху корупцията става дори още по-силен в последния предприсъединителен доклад на Комисията. Системните реформи, както и практическите резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност изрично са посочени като условия за интеграцията на България в ЕС (...) Трайна, обаче, остава загрижеността на ЕС за корупцията в България, и, съответно, наблюдението от страна на Комисията продължава, като борбата срещу корупцията остава една от ключовите области на докладите в рамките на т.нар. Механизъм за сътрудничество и проверка“ (Smilov, Dorosiev 2012 : 219).<sup>5</sup>

Актуалната важност на подобно проучване се обосновава най-вече от два, отчетливо различни аргумента:

*Първо*, у нас няма научни проучвания – нито емпирични, нито концептуални - върху особеностите на приложението на следприсъединителната условност или на нейната резултатност съобразно собствените ѝ цели за утвърждаване върховенство на правото в страни вече приети за членки на ЕС, а това е безпрецедентен политически експеримент. Т.е. от една страна за нас е важно да знаем каква е *емпиричната реалност* от приложението на МСП в България и Румъния<sup>6</sup>, отвъд заинтересованите политически оценки и журналистическа врява.

Но същевременно този особен, исторически безпрецедентен предмет е изключително важен, *второ*, именно в перспективата на *политическата иновация на ЕС*<sup>7</sup>, чрез която той реализира политики за разширяването си. Работите, на Гржегорж Икиърт, ръководител на Харвардския Център за европейски изследвания, дават сериозни основания да мислим последователните вълни на разширяване на ЕС като обхващащи типологически различни случаи (например, Ekiert 2008), а това е важно, защото на нормативно равнище правилата за приемане на нови членове в Съюза предполагат прилагането на универсални критерии. В този смисъл, налице е противоречие между предполагащата от договорната рамка на ЕС еднаквост/универсалност на случаите и техните реални (и растящи) различия във всеки следващ исторически момент, а оттук – налице е необходимост от намиране на “форми за движение на противоречието” чрез политически иновации. Само че от гледна точка на икономически потенциал, устойчивост на демокрацията и стабилност на върховенство на правото страните от Източното разширяване могат да се разглеждат не просто като различни, а като разположени в континуум между полюси. А и етапите на разширяването могат да се разглеждат не просто като следващи във времето моменти, а като изразяващи типологични *фази* от социално съзряване на съответните национални общества. По-просто казано, Централно и Източно-европейските страни от разширяването от 2004 се отнасят към страните от предходната вълна на разширяване, както страните от последното досега разширяване – с България и

Румъния (на което присъединяването на Република Хърватска към ЕС е само още по-закъснял, завършващ момент) се отнасят към тези 8 (без Малта и Кипър)<sup>8</sup>. Разглеждането на етапите като *типологични фази* на разширяването има това концептуално-методологическо преимущество, че отчита *променящите се конфигурации* между потенциал и проблеми във всеки един от тези типологични, характерни случаи: във всяка следваща фаза потенциалът за ефективно носене на отговорностите към членството в Съюза намалява и съответно проблемите/предизвикателствата се увеличават.<sup>9</sup> Това означава, че с известна доза огрубяване може да се очаква, че страните от евентуалната следваща вълна на разширяване ще окажат в същото отношение към България, Румъния и Хърватска, в както те са се намирали към страните от предходното разширяване. В този случай опитът, извлечен по метода *learning by doing* от приложението на МСП, ще има решаващо значение за иновативния потенциал на ЕС при следващи вълни на разширяване и ще е от решаваща степен важен за успеха на тези следващи разширявания. Изследване на кризата на разширяването, каквато се оказаха досега с резултатите си и България, и Румъния, ще даде безценно знание.<sup>10</sup> Накъдето и да се насочи следваща фаза на разширяване – към страни от т.нар. Западните Балкани или много по-наизток към Украйна или към страни от Прикавказието – вероятността те да са по-сходни с Централно-европейските страни, а не с България и Румъния, е пренебрежимо малка.

Първоначалният замисъл<sup>11</sup> бе докладите по МСП, явяващи се част от изходния документационен масив, да се използват като източник на информация за трансформациите и/или постоянстващите проблеми в провежданите правителствени политики за борба с корупцията (в сравнителен план за България и Румъния). Методологически уговорки към избора на този ракурс към интересуващия ни проблем са неизбежни:

В никакъв случай не сме търсили „лесния начин“ да се справим със задачата си, защото още от самото начало бяхме наясно колко трудно и предизвикателно ще е да се работи с



докладите по МСП като възплъщение на реализиран от ЕК подход към партньорството с местните правителства. От научната литература е известно, че „[...] има две причини да подхождаме с внимание при използването на оценките на Комисията като метод за измерване на compliance/степената на съответствие с установените стандарти: едната причина е, че преценките на Комисията са общи и често пъти неясни, както по отношение на генералните оценки, така и при разглеждането на конкретни политики [...]. Коментарите на Комисията често са толкова общи, че почти губят смисъл; основната им задача е да установят една сравнителна скала на напредъка при съпоставка между докладите за различни години или между различни страни-кандидатки. Стандартите, които Комисията използва за съпоставка и оценка на микро ниво, никога не са били публикувани и изглежда са били използвани до известна степен *ad hoc*, а това понякога ги прави непоследователни при сравнение между различни области на политики и между държавите. [...]. Второ, оценките на макро ниво, които Комисията прави не са просто технически доклад за съответствие с критериите от Копенхаген, а представляват становище относно готовността на съответната страна за започване на преговори за членство, а това е силно политизиран въпрос. Комисията е политически играч в процеса на разширяване, и същевременно е обект на влияние от страна на държавите-членки.” (Grabbe 2006: 64).

Не сме имали илюзията, че докладите на ЕК са някакъв “политически ехограф”, който ще е уловил всички пулсации на реформените усилия на българските правителства, защото добре знаем, че систематичното проучване на механизма за наблюдение на ЕК, стига до заключението, че самият ѝ подход, възплътен в редовните ѝ доклади, „показва колко неясен и променлив е той в много от своите базисни аспекти” (Hughes et al. 2005: 115). Обаче Хюз и колегите му откриват също, че в хода на приложението на механизма ЕК се учи от придобития опит и, по-специално, докладите от *следприсъединителния период са много по-конкретни и политически инструктивни* (пак там с 86-87); докладите стават все по-ясни, в

степеня, в която провеждането на следприсъединителната условност се натъква на съпротивата на местните политически дейци (пак там 116-117). Поради това разчитаме по регистрираните факти и правените въз основа на тях констатации и препоръки да сме в състояние да реконструираме динамиката на постиженията и на проблемите, пред които са били изправени българските правителства (и техните румънски колеги).

Решихме да се съсредоточим върху тези доклади по няколко причини. Първо, защото „докладите са единствените официални и прозрачни публични източници, представящи оценката на Комисия за напредъка на страните“ (Hughes et al. 2005: 85). А освен това – „редовните доклади стават основният механизъм, по който Комисията определя и публично представя критерии за спазването на стандарти (compliance), особено в областите, където няма нормативно зададени стандарти, какъвто е и случаят с политиките за борба с корупцията (пак там с 87). Второ, защото тяхното публикуване *се оказва основен инструмент за въздействие* върху местните правителства, стимулиращ реформите<sup>12</sup>. Другите инструменти, предвидени в рамките на следприсъединителната условност на членството в ЕС (като възможността за въвеждане на предпазните клаузи или възможността за замразяване на средства от фондовете ФАР, САПАРД, ИСПА, произтичат от оценките, обосновани чрез докладите по МСП, а другите средства – например, пряк политически натиск от дипломати на страните членки на ЕС – са прекалено оскъдни, с оспорима легитимност и, поради това, твърде рядко и неохотно използвани). Съответно, докладите са своеобразна кулминация на цялостния механизъм за сътрудничество и проверка. Но пък той е основно поле за реализацията на отношенията между националните общества, представлявани от правителства си, и ЕС, а същевременно се явява и въплъщение на преднамерено следван политически подход. Признаваме, че да съдим за качеството на самия подход, въплъщение на който е механизъмът, само по докладите, (т.е. по неговия резултат), е известно елементаризиране на реалната ситуация, но пък вероятността механизмът и

неговият резултат да имат съществено различни качества е пренебрежимо малка.<sup>13</sup> Особено в светлината на обстоятелството, че именно от резултатите, намиращи израз в докладите, зависи цялостния процес на последващото разгръщане на взаимодействието между ЕС и националните общества като конкретни мерки и политики.

В хода на проучването обаче *изненадващо се натъкнахме на неподозиран факт*. Фактите и констатациите в доклади по МСП не могат да бъдат разглеждани просто като “прозрачни” към отразяваната в тях проблематика в полето на върховенството на правото, в рамките на което въпросът за ефективността на съдебната система и борбата с корупцията е особено съществен. Докладите *не могат* и не бива да се разглеждат като пряко информативни относно капацитета на двете последни (към онзи момент) присъединили се към ЕС страни за пълноценно справяне с отговорностите от членството и за възползване от възникващите чрез него възможности за европейските граждани. Докладите, които би следвало да са източник на политически ориентации и практически съвети за ефективно провеждане на антикорупционни и реформени политики, само донякъде изпълняват основното си предназначение. Защото чрез ключови свои особености се превръщат – сами по себе си – в източник на политически проблеми. В този смисъл докладите се превръщат, поне в известна степен, повече в пречка, отколкото в инструмент и стимул за ефективни политики за реформи.

Направеното откритие радикално предефинира целите на изследователското усилие. Наложил се да изоставим първоначалната скромна цел да опишем систематично смислово-структурните акценти в антикорупционните политики и динамиката им във времето. Възникнаха три нови задачи:

- Да докажем, че реализацията на МСП, отразена в последователните доклади за периода 2007-2012 г., е наситена с методически особености, зад които прозират политически проблеми, (т.е. да докажем, че докладите едновременно отразяват

ситуацията в двете югоизточно европейски страни, но и изразяват кризата в приложението на МСП);

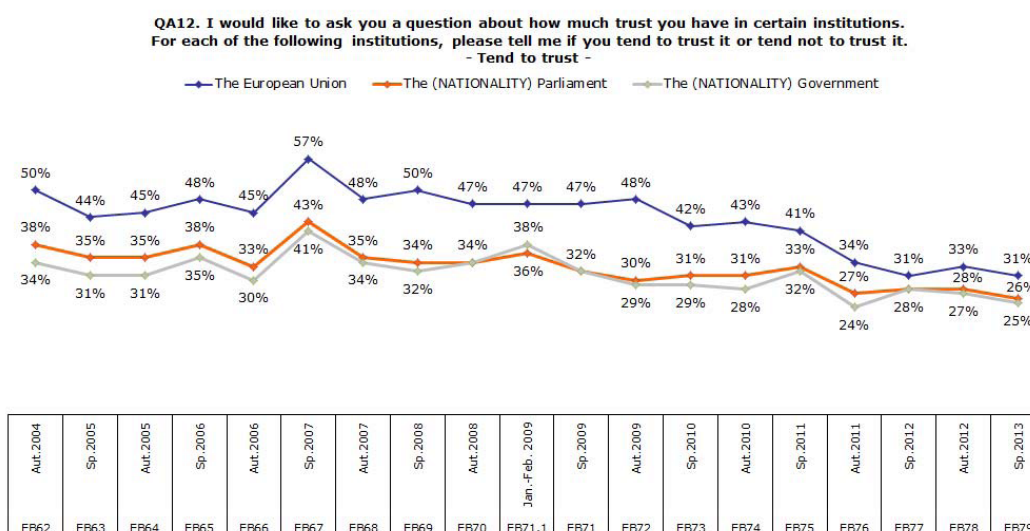
- Да предложим концептуално обяснение за причините, довели до тези политически проблеми;
- Да предложим идеи за възможен политически начин за радикално повишаване на ефективността на МСП<sup>14</sup> в противовес на все по-отчетливо чуващите се призови от страна на заинтересовани политици за премахване на самия механизъм.<sup>15</sup>

Оттук и основната задача на настоящия текст – стремим се към най-широко политическо и публично awareness-raising: без да се разпознаят пораждащите от докладите по МСП политически проблеми, практически е изключено тези проблеми да бъдат решени.<sup>16</sup> А на свой ред тяхното евентуално постоянство, първо, пряко би обезсмислило поддържането на самия МСП, а второ, което е по-страшното, подобно постоянство ще бъде много съществен елемент от комплекса фактори, допринасящи за липсата на напредък на реформите в България и Румъния, от които се очаква да защитят достойнството на европейските граждани и качеството на живота им.

Не преувеличаваме. След разтърсващата криза от последните години, например, в страни като Гърция и Италия, би следвало да е ясно, че проблемът с корупцията не е отделен от този за характера на икономиката и на демокрацията, и на цялостното качество на живот,<sup>17</sup> но и че това изобщо не е само местен, вътрешно национален проблем (или просто регионален проблем на страните от Югоизточна Европа, или на южноевропейските страни, по-общо). Както справедливо се споменава от ЕС, но не се подчертава с достатъчна острота, яснота, постоянство и настойчивост „Европейският съюз днес е взаимозависим в много висока степен.“<sup>18</sup>

Нещо повече. Данните от периодичните проучвания на Евробарометър са изключително показателни в това отношение – за целия период от 2006 година насам се очертава устойчива тенденция на спад на доверието към ЕС и към националните парламенти и правителства. Както се вижда от графиката, доверието към ЕС и към националните политически институции (парламент и правителство) са силно свързани. В контекста на тези факти, въпросът за перспективите за развитие на ЕС не е и няма да бъде „външнополитически въпрос” - за която и да е от европейските страни, за когото и да е от европейските граждани...

**Фиг. 1. Динамика в отношението към ЕС и основните национални политически институции през периода 2004-2013**



Източник: Евробарометър, **Standard Eurobarometer 79, Spring 2013, Publication July 2013;**  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm), посетен на 26 юли 2013.

Въз основа на данните, представени на последната графика, можем да поставим въпроса дали доверието в ЕС не е функция от доверието в националния парламент и националното правителство. За целта можем да изградим регресионен модел, в който доверието в ЕС е зависима променлива, а доверието в националния парламент и

националното правителство са независими променливи. Тъй като регресионният модел се изгражда на базата на динамични редове, можем да включим и „времето“<sup>19</sup> в модела, което дава конкретни практически предимства (Величкова 1981: 302).

След прилагането на регресионния анализ се установи, че има силна връзка между доверието в националния парламент и доверието в националното правителство, което наложи доверието в националния парламент да отпадне от модела.

#### Correlations

		EU	National Parliament	National Government
EU	Pearson Correlation	1	,873**	,827**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000
	N	19	19	19
National Parliament	Pearson Correlation	,873**	1	,926**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000
	N	19	19	19
National Government	Pearson Correlation	,827**	,926**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	
	N	19	19	19

\*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

В крайна сметка се установи, че доверието в националното правителство влияе силно върху доверието в ЕС – *49,7% от дисперсията на доверието в ЕС се обяснява от доверието в националното правителство, а 78,5% от доверието в ЕС се обяснява от двата фактора, взети заедно* (доверието в националното правителство и времето).

Трябва да бъдем пределно внимателни при обяснението на получения резултат. Проблемът е, че ако в регресионния модел сменим местата на доверието в ЕС и доверието в националното правителство, се получават на практика същите резултати – 49,7% от дисперсията на доверието в националното правителство се обяснява от доверието в ЕС, а 68,4% от доверието в националното правителство се обяснява от двата фактора, взети заедно<sup>20</sup>. Тези резултати са също легитимни в съдържателен план на разглеждане и могат да намерят логично обяснение чрез взаимната зависимост между разглежданите фактори.

Колкото и сред привържениците на ЕС да е непоколебимо убеждението, че именно неговото укрепване и развитие е перспективният залог за бъдещето, за просперитета на европейските общества и за защитата на интересите на европейските граждани, колкото и концептуални аргументи да се приведат в негова защита (Nix 2008), без успех в това развитие общественото мнение срещу Съюза ще продължи да се разраства, превръщайки се в бариера пред интеграцията и пред следващи разширявания<sup>21</sup>. Ето защо изследването на опита от разширяването на ЕС чрез включването на България и Румъния, а това означава изследване на ефективността на инструментариума за (след)присъединителна условност и извличане на поуки от този опит, е съдбовно важно<sup>22</sup>.

## 2. Неоснователно пренебрегваната съпротива срещу МСП

Тъй като натъкването на дефектите в замисъла и реализацията на МСП ни среща с неочакван, но и неизвестен в научната литература феномен – криза на следприсъединителната условност на ЕС, то естествено нашето изследователско внимание се фокусира тъкмо върху този аспект на проблемната ситуация. Оттук и необходимостта на първо място да докажем (с емпирични аргументи, а това означава – доста пространно) реалността на проблема, който изследваме и ще обясняваме. Това съсредоточаване върху пренебрегвани и/или премълчавани слабости в МСП като експериментален инструмент на ЕК за осъществяване на следприсъединителна условност на членството в ЕС може да създаде погрешно впечатление за едностранчивост на нашата оценка за ролята на този механизъм. Внимателното вглеждане в проблемността на този инструмент по никакъв начин не означава, че не виждаме или подценяваме неговите важни достойнства:

- Той е израз на реална загриженост за пълноценното участие на страните членки в ЕС в цялостното функциониране на Съюза, за спазването на ценностите и принципите, върху които се гради качеството на живота на европейските граждани и без които самото му съществуване губи смисъл;
- МСП е продукт на готовността на ЕК да предлага иновативни, политически експериментални решения, когато политиките за разширяване на ЕС се натъкнат на непредвидени, но съществени проблеми;
- В конкретния си вариант за осъществяване той е доста сложен не просто на равнище процедури, но и като методология, отчитайки системното качество на обществения живот и, съответно, индикативността на проблема с политиките за борба с корупцията за цялостното състояние на икономически, политически и граждански живот в наблюдаваните страни;



- Инструментът е достатъчно чувствителен, за да регистрира осцилациите на националните политики във времето, които би трябвало да утвърдят върховенството на правото в наблюдаваните страни;
- Въпреки ясно проследимия ангажимент на ЕК към правилата на „политическата коректност” докладите дават достатъчни основания за анализатори и политически дейци да видят множество проблеми в политиките за реформи, които би трябвало да отведат към очакваната цел за изравняване на наблюдаваните страни с останалите страни членки на ЕС (ако такова желание да се видят проблемите съществува);
- Особено ценно качество на МСП е проявеното постоянство в поддържането на механизма от страна на ЕК, въпреки явната и нарастваща политическа съпротива срещу неговото приложение в наблюдаваните страни;
- С хода на времето докладите по МСП все по-настойчиво и откровено открояват необходимостта от „всеобхватна и фундаментална” социална реформа като предварително условие за реален прогрес в борбата с корупцията и установяване на върховенство на правото в България и Румъния.

Оттук обаче започват проблемите. Защото нито в концепцията, нито в методологията - още в изначалния дизайн на този инструмент за следприсъединителна условност - са отчетени съпротивите срещу неговото приложение. Обратно, в традициите на европейската политическа култура за която договорите са императивни, МСП фундаментално разчита на енергично съдействие от страна на националните правителства в наблюдаваните страни – в изпълнение на ангажиментите, произтичащи от договора за присъединяване.<sup>23</sup>

**Няма основание да се смята, че ЕК си дава сметка за характера, мащаба и систематизма на съпротивата** срещу целите, а не просто срещу отделните мерки на евроинтеграционните политики, които редовните доклади по МСП препоръчват. (Да не

говорим, че теоретичната литература по европеизация – по силата на изходните си предпоставки - изобщо не допуска съществуването на такава дълбоковкорената и систематична съпротива). По-скоро, тъкмо обратното – могат да се намерят свидетелства именно за нечувствителност (или пренебрегване) на преднамерената, широкомащабна и всеобща съпротива срещу промените – всичко онова, което Венелин Ганев изключително сполучливо резюмира в заглавието на статията си „възход на хулиганството след присъединяването” в България и Румъния (Ganev 2012).<sup>24</sup>

Тази съпротива е действително всеобхватна. Поради което можем да я намерим още при първо приближение към докладите – на равнище езикова реалност. По-просто казано, съпротивата срещу гледната точка на ЕК започва още на равнище превод на доклада на български език. На собствено езиково равнище може да се разграничат няколко *съществено различни* и все важни “етажи” на културната съпротива:

- незначителни смислови грешки – например, не е все едно какво се очаква да изгради България (регистър на земеделските стопанства или регистър на *фермите*, както е според превода, а в английския първоизточник думата е “farm”), защото подмяната на едното с другото може да коства провал на цели оперативни програми, а в най-добрия случай – забавяне на определена секторна политика с години. “Съвременно” и “модерно” право са свършено различни неща. Набирането на личен състав и кадрови подбор не е едно и също, особено в съдебната система. В интерес на истината, такива смислови неточности са най-рядко срещани<sup>25</sup>. Тъкмо поради това имаме основания да смятаме, *че където има, меко казано, “разминавания” в българския и английския текст, те не се дължат на слаба езикова подготовка, а тъкмо на съществена културна несъизмеримост между реалностите, които стоят зад езиковите практики и политики.*

- непознаване на специфичната материя се среща също рядко, но не по изключение, а като правило. Например, навсякъде в българските преводи “rule of law” е преведено “върховенство на закона”, а не “върховенство на правото”, съответно “EU law” се оказва “закон(и) на ЕС”. Въпросът не е в това, че “материята” е непозната за преводачите, тя е непозната на тукашните титуляри на професионализираните практики, които стоят зад професионално-езотеричните понятия.<sup>26</sup> Въпросът е, че тези “неразбрани термини”<sup>27</sup> правят неразбираеми посланията на ЕК към властите, които следва да намерят тяхната тукашна реализация. Проблемът е, че в понятия, в които в Западна Европа се влага смисъл по подразбиране, защото е общо споделена практика с неколковековна традиция, у нас се налага да се обяснява, защото няма съответната релевантна практика.<sup>28</sup>
- липси на възможност за пряка културна преводимост е просто още по-ярък пример за горепосочения проблем. Разликата е само в това, че в първия случай при правилно разбиране на концепцията би могло да се намери адекватен български превод. В ключови понятия на евроинтеграционната политика обаче това изобщо не е така – понятията трябва да се обясняват, преди да се превеждат, а след това – да се търси максимално непривичен израз, за да се означава при рутинната му употреба именно новостта на цивилизационната задача, която стои зад практиката, фиксирана в израза. Това са действително ключови понятия – benchmark, integrity, ownership. Няма как да преведем просто на български benchmark<sup>29</sup>, защото иде реч за стандарт за качество на публична дейност и нямаме дума за такъв стандарт, защото нямаме публичната практика провеждането на политики да отговаря на стандарти. Няма как да преведем на български integrity, не просто поради многосмислието на думата, означаваща и почтеност, и цялост, и вътрешно съответствие, а най-вече единството между тези смисли – това е синкретичното качество на лице или институция, която притежава и

почтеност, и последователност в нейното отстояване и, поради това, характерна цялостност в публичното си поведение на обществен субект. Разбираемо е защо у нас не може да се намери адекватен езиков еквивалент, но със сигурност не става дума за “етика”, както е преведено понятието за целите на... реформата на правната система (в румънски контекст понятието е преведено като почтеност, защото има и такава специализирана национална агенция - Agenției Naționale de Integritate [ANI], която със сигурност не е специализирана ...по етика). За ownership, чиято липса напоследък ЕК все по-често открива като причина за провала на реформите, вече сме писали достатъчно<sup>30</sup> – нямаме практиката да носим политическа отговорност чрез ангажиране с курс на публично поведение, така че дори преводът с ангажираност, (което е в пъти по-добре от доскорошното “политическо право на собственост”) все още не върши работа. Защото не става дума за каква да е ангажираност, например, на хартия, а за носене на лична, партийна и институционална отговорност.

- дълбочинните езикови структури също играят огромна роля. Навсякъде в докладите езикови конструкции, които в английския оригинал са реализирани чрез глаголи, в българския език са предадени със смислово сходни, но... съществителни нарицателни (например, “наблюдавам” – “правя мониторинг”; “докладът посочва” срещу “в доклада се съдържа указание, че”). Само привидно няма разлика в смисъла. Глаголите означават действие, активно присъствие в света, а това означава, че говорим за свят, за който е естествено да се носи отговорност. Съвършено различно е с нещата, които просто “битийстват”/биват – тях ги съзерцаваме, констатираме, но за констатациите не можем да сме отговорни и става сякаш нормално (по силата на езиково произведената социална онтология) да срещаме политическите обяснения “така стоят нещата”, “оказва се, че”. По същия начин в английския първоизточник ще видим езикови конструкции, в които посочваните проблеми са пряко допълнение –

“докладът посочва проблема”, в българския вариант проблемът присъства под форма на... косвено допълнение в изречението “докладът насочва вниманието към проблема”. Прави впечатление, че навсякъде, където текстът на български е съкратил или удължил фразата, която би могла да се преведе и буквално на български, разликата е само в това, че буквалният превод би звучал по-остро.

- Абсолютно същото установяваме и при редица други невинни, но явно заинтересовани отклонения в превода. Отново става дума не за прости термини, а за ключови, смислозадаващи понятия или изрази (например, “напредък”, “моменти”, “основни”). Прави впечатление, че макар английската дума “advancement” да е пряк смислов аналог на българското “напредък”, тя е рядко срещана в докладите на ЕК, за разлика от българските преводи. Защото още по самия си изходен замисъл на МСП Комисията е трябвало да наблюдава не напредък, а прогрес – т.е. *качествена промяна* в наблюдаваната ситуация, преминаване през *фази на развитие*, а не само *напредък* (ако очакването е да България и Румъния да станат пълноценни участници в отговорностите и правата от членството в ЕС). Не и според българските преводи на докладите – сякаш ЕК никога не е очаквала друго освен някакъв напредък (напълно в традицията от преговорния процес, когато демонстрацията на напредък бива приета сякаш за достатъчен заместител на очаквания краен резултат). Освен това, в английския има дума за момент и тя е “момент”, но в наблюдавания 6-годишен период ЕК наблюдава times<sup>31</sup> на ропот и съпротива, (ако се дразним от това, че е имало времена на съпротива, нека поне са периоди, но със сигурност не са просто моменти). Особено ако искаме да разбираме какво казва ЕК като *общ смисъл* на оценките си. (Друг важен пример: “основна”/”basic” и “фундаментална”/”fundamental” не е точно едно и също по смисъл, тъкмо когато става

дума за социална реформа. А такива примери изобилстват – практически от всяка страница на мониторинговите доклади.)

- На последно място в този ред на изреждане, но не и по важност, е изначалната висока степен на идиоматичност на английския език, (т.е. препращаща с необходимост към тълкуване на смисъла според контекста на употребата на фразата), което всъщност се оказва и преднамерено търсено от ЕК многосмислие в (нюансите на) думите. Заради прословутата политическа коректност...<sup>32</sup> Това отваря вратите именно за дискреционно поведение на преводача-патриот, който не познава спецификата на социалните реформи, но реално е свободен да избере акцента според личното си убеждение, а и чувство за пристойност.

В тази връзка смятаме за особено съществен разговор, който проведохме с преводач от английски с дългогодишен опит в Брюксел. Този наш колега изрично ни обясни, че даже не е необходимо да има политическа поръчка за преднамерено смекчаване на тона в докладите, защото самият вътрешен глас на преводача “естествено му диктува да заглажда” всичко, което е по силите му, *за да заличава културната дистанция*. Нямаме никакво съмнение, че това е устойчива, надличностна културна норма. Проблемът е, дали смекчената/загладена аналитична оценка на ЕК, изначално фризирана „политически коректно”,<sup>33</sup> може да бъде след това адекватно прочетена от местните политически и институционални дейци като инструктаж и инструментариум при провеждане на политики за реформи. Особено ако имаме едно на ум за систематичната култура на съпротива срещу реформите.

Тази систематика е в основата и на съпротивата (съотношение приемане/неприемане) на равнище експертна реакция на местните заинтересовани страни - става дума за целия спектър на заинтересованост: и професионални гилдии<sup>34</sup> (най-пряко, засегнати са естествено юристите), и неправителствена експертиза, и партийни позиции, и позиции на държавните институции, и медии.

На първо място, прави особено впечатление едно ярко отсъствие – това на строго професионалната експертност от висока класа. Макар политолози, социолози, икономисти, юристи и пр. да имат свои неправителствени организации с национален обхват на представителност, нито една от тях не намира за необходимо да излиза публично със становище по докладите от наблюдението в рамките на МСП. Нито една академична институция – било то институт на БАН или университет не се ангажира публично с аналитични оценки за хода на евроинтеграционните реформи и тяхното отражение/интерпретация в докладите. Тази липса е особено фрустрираща в контраст с постоянния интерес към тази проблематика в чужбина. Сравнително млади изследователи с национален произход от страни в региона, но с професионална реализация в изследователски институции в Западна Европа и отвъд Атлантика, поддържат активен интерес към развитието на събитията в Югоизточна Европа в перспективата на европеизацията, ако не пряко към този следприсъединителен инструмент на ЕС – Г. Ганев, Св. Андреев, А. Димитрова, А. Спенджарова, Г. Ночева, Д. Тошков, А. Мунгиу-Пипиди, К. Танасию, М. Раковита, Гр. Поп-Елешес и още много други. (Друг въпрос е преобладаващо описателната, а понякога и изобличителна перспектива на техните анализи - Ivanov 2012, Ganev 2012, Gateva 2012, Tanasoiu 2012, Vachudova and Spendzharova 2012; Racovita 2011, Tanasiou, Racovita 2012)<sup>35</sup>. Това е ключов въпрос в светлината на проблема за дефицитите в ownership-а над политиките за реформи в страна като България.

При тази фонова предпоставка, логично, реакцията към докладите от наблюдението на ЕК се оказва поделена между останалите публични субекта – медии, неправителствени институции, партии и държавни институции. Да започнем отзад-напред, защото е по-лесно. Държавните институции en bloc не смятат, че дължат официална позиция, на простото основание, че формално докладът на ЕК не е адресиран към тях (а евентуално би могло всяка от тях – президентство, парламент, правителство, ръководствата на съдебната система – да

излизат с официални становища по докладите, ако обществеността го очаква и изисква или самият механизъм за партньорство го налага). Поради което отношението към докладите се изчерпва с неофициалните позиции на управляващи, за които свидетелстват редица колеги, постоянно ползвани за експерти в съответните институции. Тяхното общо и повтарящо се мнение е, че единственият въпрос, по който се иска мнението им е “как да прекратим мониторинга?”, а никога – “какво да направим, за да изпълним очакванията към страната?”. По простата, но ключова причина, че държавните институции не реализират обща стратегия за реформи и *спрямо тяхната рутинна работа периодичните доклади са само външни, моментни дразнители.*

Оттук логично следва, че публичната употреба на докладите се свежда основно до партийно-политическите ѝ интерпретации и употреби в моменти противоборства (Tanasoiu, Racovita 2012) . А тъй като тонът и езикът на ЕК е преднамерено подбран, за да не може да се разчете/използва като партийни пристрастия (Ivanov 2012; Tanasoiu 2012; Grabbe 2006), то коментарът се изражда, но и изчерпва в краткотрайна серия от взаимни обвинения – преекспониращи части от доклада, за сметка на премълчаването на други фрагменти, (а твърде често и премълчаване на части от изреченията, в които се съдържат констатации и оценки)<sup>36</sup>.

Това обаче се оказва адекватно за медийното отразяване на становищата, защото самите медии нямат (с изключение на в-к “Сега”, поддържащ постоянен интерес, но острокритичен към ЕС) сериозно систематично наблюдение над евроинтеграционната тема и четат реакциите към докладите през основната си интерпретативна схема – има/няма скандал. В тази особена перспектива на разглеждане мониторинговите доклади са преобладаващо медийно “безинтересни”, доколкото говорят за политики, инструменти и за институционални системи.



По силата на гореизложеното, анализът на мониторинговите доклади в съдържателен се оказва монополизиран от представители на неправителствения сектор. Но пък тук задължително трябва да имаме предвид локалната специфика в характера на целия сектор, произтичаща от основното му предназначение да обслужва държавните интереси, а не толкова да представлява интересите на гражданството<sup>37</sup>. В конкретния случай тази ексцентричност на местния НПО сектор се изразява в две взаимосвързани характеристики на експертизата по евроинтеграционната проблематика – много ниска степен на аналитична прецизност на анализите и, съответно, безпроблемна частна заинтересованост на интерпретациите. Обръщаме внимание именно върху връзката между двата (д)ефекта – ниските методологически стандарти<sup>38</sup> правят естествено нахлуването на некритически (гилдийни или, по-общо, ценностни “очевидности”), но именно върховенството на частните лоялности прави задължително поддържането на ниски експертни стандарти, за които пряко допринася липсата на конкурентна публичност. Ще дадем само няколко примера, защото подробният анализ на евроинтеграционната експертност у нас, в частност по темата за МСП, би бил самостоятелно изследване.<sup>39</sup>

За целите на настоящето доказателство е задължително да вземем за илюстриращи примери *най-доброто на българската НПО експертност по темата МСП*. Например, анализите на Ив. Иванова, експерт на Институт “Отворено общество”, са изключително симптоматични, защото, първо, това е НПО с най-голям опит в публичен мониторинг над политиките за реформи в България, а пък авторът, второ, е дългогодишен експерт по проблемите на съдебната реформа. Нейните анализи са подходящи не само защото тя е явен, макар и критичен поддръжник на МСП (като инструмент за, незаменим за целите на реформата в съдебната система, външен натиск), но и защото в нейните текстове особено отчетливо се вижда, че докладите по МСП са просто предмет, върху който да се проектира идиосинкразията на личната ѝ гилдийна пристрастност<sup>40</sup> – както в похвалите, така и в

критиките към този инструмент на ЕК. Достатъчно е да споменем едно емблематично безкритично позоваване на възражение срещу позиция в доклад по МСП: “Но включването на действията на съда в това наблюдение създава риск от нарушаване на принципа за независимост на съда, защото постигането на външни политически цели на България (успешно членство в ЕС) се превръща във функция на работата на съда, а съдиите нито могат, нито трябва да съобразяват в своята работа политическите последици от решенията си” (Иванова 2012а :8). Самото разглеждане на членството на страната в ЕС като “външнополитическа цел” е достатъчно основание да престанем да се занимаваме с експертиза от този вид, но това би ни попречило да видим най-важното – *систематичната и осъзната съпротива на цялата съдебна система срещу очакването на ЕК тя да се ангажира с провеждане на политики за борба с корупцията и установяване на върховенство на правото* (в пълен разрез с непрекъснато повтаряните очаквания на ЕК към качеството на публично-институционалния живот у нас и очаквания ангажимент на всички видове власти за неговото поддържане).<sup>41</sup>

На това равнище на разглеждане, намиране на гилдийни причини за съпротива срещу резултатите от наблюдението по МСП, ще намерим общо между предходния случай и анализа на доц. Даниел Смилов<sup>42</sup>, въпреки несъизмеримостта на двата анализа като методологическа култура и даже по тематична насоченост, тон и ценностни приоритети. Авторът издига тезата, че МСП фундаментално греши като издига борбата с корупцията и производния ѝ въпрос за ефективността на съдебната система в единствен (или приоритетен) проблем на българското общество, защото той не е такъв и не може да намери решение в това си качество.<sup>43</sup> Атакувайки едновременно легитимността и политическата евристика на МСП на собствено концептуални основания, авторът вмениява изопачено разбиране за взаимоотношението между България и ЕК, резюмирано в заглавието на есето “Европейски надзор за законност: равносметката”. По същество цялата теза се състои в една голяма подмяна: на борбата с корупцията, взета като приоритетно *индикативна* за интегралното

качество на правовата държава, за цялостния характер на социално-политическия и институционален дизайн на обществото (поради неговата структурна систематичност), какъвто е подходът на ЕК<sup>44</sup>, с третирането политиките за борба с корупцията като единствен и отделен проблем, каквото повърхностното четене на мониторинговите доклади би могло действително да създаде. Оттук и безапелационното осъждане на непродуктивността на МСП, който *може* да се запази единствено *по тактически съображения*, а не заради очакваните му резултати в реформата на обществения живот.

Намираме тази аналитична позиция за особено ценна, защото тя показва, че реалните слабости на докладите, с които ЕК се явява пред европейската общественост в качеството си на заинтересована страна по партньорството със страните членки на ЕС, могат лесно да дискредитират самата идея за МСП и пряко да обслужат залозите на политическата съпротива срещу евроинтеграционните реформи у нас, но не само у нас.

Използвайки метафората на Смилов за “кривото огледало” на МСП по отношение на социалната реалност в двете балкански страни, смятаме, че имаме сериозно основание да превърнем в *самостоятелен предмет на изследване сложността на отношението между “лицето и огледалото” в този конкретен случай*. Защото и самото лице е достатъчно изкривено от болка, но и нежелаящо да се гледа ... Става дума за проблем от изключителна интелектуална сложност, а тя на това отгоре получава особена обществена значимост, поради преките политически последици, които решаването на проблема може да носи. Проблемът е в дилемата между двете възможни роли на МСП – магистрален път за обществена *легитимация на съпротивата срещу “външната намеса” от ЕС или доказателство за ползата от самото партньорство с ЕК чрез качествена промяна на ефективността на механизма, който Комисията използва за постигане на целите на партньорството*.

Проблемът се свежда до това, че дългогодишният провал на поредица от правителства (две правителства с различен персонален състав, най-малкото) да постигнат развитие в качеството на публичния живот у нас (същото важи и в Румъния) сякаш дава “естествено основание” на гледната точка на ЕК да се приписва еднозначна правилност. Изглежда сякаш, че ЕК винаги е безусловно права, само защото изобличаваните пороци на институционалния, политически и правов ред в двете наблюдавани общества са фактологически доказани и публично безспорни<sup>45</sup>. Но пък тук става вече преобръщане - липсата на чувствителност на ЕК към *слабостите в нейната работа пряко преминава от пречка (пред възможността на продуктивност на партньорството с България и Румъния) към пораздаща причина (за липсата на обществено развитие, подкрепено чрез МПС).*

Въпросът е в това, че дефектите в механизма за наблюдение и оценка, на които докладите са огледало (и те ще бъдат изброени в детайли и доказани от емпирични факти по-долу в настоящия доклад), се превръщат в реални спънки пред помощта, която ЕС може да окаже на двете балкански страни, а в перспектива – на всички страни, които биха се нуждаели от такава подкрепа, защото Съюзът няма как да не взаимодейства със своята „периферия”/”страните в съседство”.

Оттук нататък анализът има за цел да разпознае ключовите особености на редовните официални доклади на ЕК до Европейския парламент и Комисията като следствие от особеностите на самия механизъм за сътрудничество и проверка с оглед евентуалната му оптимизация, за да стане способен да постигне целите, заложи при създаването му.

### **3. Специфика на докладите като инструмент за насърчаване на политики за реформи**

Изключителната сложност и особената политическа деликатност на отношението между “образ и огледало”, което е документирано в ежегодните официални доклади по МСП, налага да се вгледаме по-детайлно в особеностите на самите текстове на докладите, чрез които да разпознаем *характера на самия инструмент* за партньорство между ЕК и Р България и Румъния. Ще се опитаме да докажем, че нищо в тези документи не е случайно, от гледна точка на спецификата на механизма, чиито резултат те са, поради което всеки един от детайлите би следвало да е въпрос на политическа отговорност. За пореден път ще направим обаче уговорката, че фокусирането на вниманието върху политическата отговорност на ЕК *по никакъв начин не е оневиняване на местните правителства за собствената им политическа безотговорност и за политики на толериране на политическата корупция или имитационните политики за борба с нея* (Racovita 2011). Тази местна безотговорност обаче не може да бъде основание за „измиване на ръцете”, ако говорим за реално политическо партньорство. Поради което и преминаваме към доказателство с емпирични факти на тезата, че има сериозни проблеми в реализацията на МСП, изявени в периодичните доклади на ЕК. Нека проследим особеностите на докладите, *произтичащи от проблемите в механизма за сътрудничество и проверка*. Едва след като наличието на ключови проблеми бъде емпирично доказано, тогава вече ще стане възможно да предложим концептуално обяснение за причините на тези проблеми и да търсим алтернативи за тяхното преодоляване.

#### **3.1. Вариации в ролята на въведението**

Всички доклади и за двете страни следват стриктно една формална и логически стройна структура: въведение (в което се представя интерпретативната рамка на доклада), изложение (съдържащо доказателствен материал), заключение (обобщаващо смисъла на направената оценка и акцентиращо върху приоритетните задачи за работа по решаване на идентифицираните проблеми). Смесовата важност на тази конструкция произтича от факта,

че предмет на наблюдение чрез МСП е една твърде сложна, но пък разпокъсана и разнокачествена “материя”, която съдържа огромен и вариращ брой детайли (от година до година), поради което концептуално-оценъчната рамка в началото и в края има ключова ориентиловъчна роля за разчитане на общото послание.

Дори най-простият от елементите в тази конструкция, въведението, съдържа изключителна сложност, защото едновременно решава различни задачи. То представя

а) основанията за легитимност на МСП,

б) целите и задачите на провежданото наблюдение, а също и

в) общия смисъл на резултатите от проведеното през годината наблюдение.

Проблемът е в това, че от една страна *легитимността на инструмента за партньорство би следвало да се доказва от самата продуктивност на приложения механизъм в постигането на прогрес в реформите, а следователно и в защита на фундаменталните интереси на европейските граждани, както и в поддържането на безкризисна функционалност на институциите и политиките на ЕС*. С други думи, ако резултатът от наблюдението би бил регистриран реален прогрес съобразно целите на МСП, то задачата на въведението би била относително проста. Обаче, от друга страна, *при липсата на такъв резултат веднага се проблематизират обуславящите го цели и задачи на мониторинга като ключов елемент в декларираното партньорство, а това на свой ред изважда на показ въпроса за основанията за употребата този безпрецедентен в историята на ЕС механизъм*. Откъдето вече става задължително да се проблематизират и правните му основания, и ценностния фундамент в споделеното цивилизационно пространство на Съюза (тъй като всяко от двете се оказва недостатъчно само по себе си – поради изходната презумпцията, че се допълват взаимно като елементи на общ социален ред, а не се разминават)<sup>46</sup>. Тук е важно да обърнем внимание на разтеглената перспектива към приложението на МСП: първо, кризата на резултата от

наблюдението поставя под въпрос самото заявено/целено партньорство; второ, това на свой ред неизбежно води до проблематизация и на самата връзка между

а) основополагащите ценности на ЕС,

б) конституираните му принципи,

в) на правно-институционалната рамка на МСП, както и

г) на конкретните цели и

д) на (пряко или предполагаемо) произтичащите от тях задачи, които би следвало да отвеждат към очаквания резултат.

Без да си даваме сметка за тази сложност на възникналия при приложението на МСП проблем, трудно ще намерим обяснение за шокиращия порядък във вариациите на въведенията на докладите, когато бъдат съпоставени помежду им. Те са писани всяка година сякаш под индиго за двете наблюдавани страни, въпреки почти пълната липса на еднаква фактология в констативната част и конкретните оценки. Причината всяка година въведенията на докладите да са идентични за България и Румъния като обобщаващи оценки, но едновременно с това централните изложения драстично да се различават като наблюдения година спрямо година, е една и съща – кризата на инструмента МСП, който изпълнява успешно функциите си по наблюдението, но не се превръща в доказателство нито за прогрес, в и с която и да е от двете страни, нито за партньорство с ЕК.

3.1.1. Проблемът за целта на МСП и нейната трансформация в хода на приложението му

Ключовото основание на МСП е неговата цел, която обаче е дефинирана чрез решаването на особено важен и тежък проблем – към момента на приемането им в ЕС България и Румъния не са в състояние да поемат пълноценно отговорностите от това членство, а също и да се

възползват от произтичащите от него възможности.<sup>47</sup> В първия доклад от 2007 година обаче формулировката на целта е прекалено абстрактна и позволява да бъде прочетена така сякаш целта на механизма е да установи работеща административна и съдебна система, които към онзи момент са само част от целия набор тежки проблеми, включително на авиационната безопасност, безопасността на храните, селскостопанските фондове и т.н. Изглежда сякаш работещата съдебна и административна система са приоритетно важни, особено защото без тях няма да се прилага правото на ЕС. От тази гледна точка е напълно основателно, че ефикасността на двете институционални системи за социална регулация и управление само, изрично отбелязано в докладите, са “освен всичко друго” и средство за провеждане на политики срещу корупцията и борбата с организираната престъпност. В българския превод поясняващото “освен всичко друго” е пропуснато и така смисълът на реформата в институционалната рамка започва да изглежда като фокусиран върху последните две тясно секторни политики в сектора на вътрешната сигурност, заради спазването на правото на ЕС, което и през 2012 у нас продължава да се разглежда като “външни работи”. На този ранен етап ЕК, за която спазване на правото на ЕС е фундаментална очевидност и приоритет, няма как да знае, че в двете страни неспазване на правото по принцип не е голям проблем, а е правило и, следователно, неспазването на “външното” правото на ЕС няма защо да притеснява, когато и да е, особено политическите субекти в двете наблюдавани страни.

По тази причина на следващата година въведението на доклада изрично припомня, че *местните правителства са поели ангажимент* да се справят с преодолимите, но сериозни предизвикателства пред функционирането на тяхната институционална система.<sup>48</sup> Нещо повече, правителствата на двете страни *признават*, че всъщност става дума не за отделен, локален социален проблем, а за фундаменталния принцип за върховенство на правото, което според ЕК е *в сърцевината на ЕС*, (а в български превод просто “заема място” там, макар и централно). А още по-важното е, че вече е осъзната необходимостта да се обясни изрично, че



спазването на неговите принципи пряко отвежда не към абстрактни права на гражданите, а до достъп до финансиране включително. Промяната в легитимацията на МСП във въведението през 2008 е изключително съществена, защото свидетелства за търсене на по-широка обществена подкрепа за очакваните реформи, (чрез благата, произтичащи от тях за гражданите), необходими за *изкореняване* на проблемите пред съдебната система и, по-общо, - за въвеждането на принципите на върховенство на правото. Към този момент обаче ЕК няма как да знае, че върховенство на правото тук не значи нищо (доколкото е все още в “протоембрионална фаза”), и не става дума за неговата защита/привеждане в действие, а за неговото създаване. Няма как да знаят също, че българското гражданство изобщо не подозира за социалния смисъл на онези 11 млрд. евро, които бяха предвидени за периода 2007-2013 за България, защото не е било част от обсъждането на целите и инструментите, с които тези финансови ресурси ще бъдат употребени за социално-икономическо развитие на обществото. България е отчела “пред Брюксел” широка публична дискусия по Националния план за развитие, който е в основата на структурата на финансирането от ЕС, но не го е провела, тъкмо защото няма такава местна политическа практика<sup>49</sup>. Накратко, и през втората година опитът за засилена легитимация на МСП (чрез препратки към фундаментални ценности и материални ползи) “увисва”, поради илюзорност, в местен контекст, на предпоставките, на които тя се позовава. Без легитимност – ценностна и целева – не може да се очаква, че механизмът би дал резултат, дори поставените чрез него задачи да са изпълними. От събитията през 2008 г., (когато ЕК замрази стотици милиони евро, поради злоупотреби в САПАРД и ФАР)<sup>50</sup>, както и от публични изказвания на водещи фигури от тройната коалиция (премиер; министър на регионалното развитие; лидер на партията, мандатоносител), знаем вече, че тогавашните управляващи по никакъв начин не са правили връзка между върховенство на правото и усвояване на фондовете на ЕС.

Ето защо през третата година въведението драстично минимизира преследваните от МСП цели.<sup>51</sup> От средство за постигане на фундаментални цели по социалната реформа в двете балкански страни, в защита на европейското гражданство и за функционирането на ЕС като условие за предходната цел, МСП се превръща в цел сам за себе си, която трябва да бъде постигната с цената на нарочни усилия и партньорство на “техническо и политическо равнище” – в пълен разрез с основната методологическа програма, която отвежда към успех в борбата с корупцията<sup>52</sup>. Но пък вече самата съдебна реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, в рамките на минимизираните очаквания на ЕК, се превръщат *сякаш* в единствен проблем.

Условността в предишното ни твърдение е особено важна.

*От една страна*, ЕК приоритизира горепосочената трикомпонентна задача в България, защото в хода на извършваното наблюдение вече е установила, че именно съдебната реформа е фокусът на съпротивата (на онзи етап, още по-отчетливо в случая с Румъния) срещу стратегията за качествена промяна на социално-политическия живот, защото тя е ключов ресурс за провеждане на политика срещу систематичната корупция, а пък поради това – самата тя е повсеместно корумпирана и, следователно, развързването точно на този Гордиев възел е ключ към цялостната социална реформа. Поради което на свой ред самата съдебна реформа вече е определена като “далече отиваща”, (макар все още не като всеобхватна, каквато ще стане през 2012 г.). Но това изобщо не означава, че посоченото (тройствената задача в нашия национален случай) е собствено самостоятелен или “единственият проблем на България” (Д. Смилов). Казано с езика на Вл. Ленин, това е само *разпознатата чрез наблюдението и оценката* на Комисията “най-слаба брънка” във веригата. А по-строго казано, понеже социалната действителност е систематична, то е важно да се разпознае именно ключовият елемент от системата, чрез който ще може да се въздейства именно систематично върху социалния живот. Само в този смисъл съдебната

система, която, не забравяйте, е - *inter alia* - средство за решаване на проблемите в борбата с корупцията (и организираната престъпност в България), а също и фундамент на правовата държава, както и опората на гражданското общество (Хабермас, ван Гервен), със всяка следваща година става все по-централен предмет на вниманието на ЕК и обект на наблюдение и оценка чрез МСП.

*От друга страна*, обаче, няма никакво съмнение, че още през 2009 г. наблюдаваме вече *драстична минимизация* на очакванията към наблюдаваните две балкански страни. Партньорството се фокусира вече вътре в технологико-политическите аспекти на реформите с оглед покриването на всеки от стандартите, заложи в МСП, въпреки изричната декларация от предходната година, че само изпълнението им като цялостен ефект върху обществения живот, е основание външното наблюдение на ЕК да изчерпи смисъла си. В този смисъл, *това е просто междинна степен в общия процес на “сваляне на гарда” от страна на ЕК*, чиято финална (засега) фаза ще се види в докладите от 2012 г. В тях очакванията към двете наблюдавани страни са определени като покриване на стандартите “по задоволителен начин”, т.е. поне в минимално приемлива степен.<sup>53</sup> С други думи, на шестата година целта вече ще е не да се постигнат първоначално заложените цели на партньорството, а поне да се постигне някакъв напредък по заложените в механизма стандарти, който би позволил поне поддържането му, защото не е реалистично да се очаква изобщо, че първоначално заложените цели ще бъдат постигнати в близко бъдеще.

Няма място за съмнение, че това е капитулация на ЕК пред очакванията на местните политически елити. Още от самото начало в приложението на МСП тяхната настойчива и даже гневна реакция е, че той въвежда двойствен стандарт. Кое и налага в докладите за двете страни от 2012 изрично да се отбележи, че “С МСП не се изисква от България [Румъния] да достигне стандарти, които надвишават съществуващите в другите държави членки”. В случая обаче става дума за друго – двойният стандарт управляващите виждат по

отношение на периода на членството, под наблюдението на МСП, и периода на подготовката за членството, когато Комисията е приемала за напредък самите положени усилия, а не постигнатите резултати. Именно постоянстващите в годишните доклади констатации за липса на резултати се приема от политическите елити като “въвеждане на двоен стандарт”, но много повече като стандарт спрямо самите тях, а не в международен сравнителен план<sup>54</sup>. В крайна сметка ЕК се е отказала от прогреса в постигането на общия стандарт за правова държава и пълноценно членство в ЕС и се е върнала към идеята за скромнен напредък. Процесът на превръщането на стандартите (за качество на публичните политики и за действията на основните публични институции) в основна цел на МСП – цел сама за себе си - изисква особено внимателно да се вгледаме не толкова в тяхното съдържание, колкото в методологията, която стои зад тях и оправдава използването им.

### 3.1.2. Проблемът за методологията на МСП

Това е най-травматичният момент в партньорството между двете балкански страни и ЕК поради две причини. Както поради причината, че избраната методология форматира и в решаваща степен предопределя резултата от инвестираните усилия по взаимодействието между ангажираните страни. Така и, съответно второ, има сериозни основания причините за безрезултатността на целия механизъм по сътрудничество и проверка да бъде търсени в особеностите на методологията зад този цялостен механизъм. Но така също, болезнеността на този въпрос е голяма, защото тази, решаваща за резултата от приложението на МСП, негова особеност е в най-слаба степен концептуално разработена. А и нейните следващи, вече собствено *методически изходни слабости с неизбежност произвеждат социално-политически ефекти*.

Липсата на исторически опит е реално, но недостатъчно основание за възникването и разрастването на този проблем<sup>55</sup>. Още по-съществено обяснение на тази ситуация е, че, каквито и да са наличните слабостите на самия механизъм за партньорство и проверка като

първоначален проект, те биха били пренебрежими, поради липсата на поражения, ако ставаше дума за реално партньорство между заинтересовани страни в постигането на върховенство на правото в двете национални, южноевропейски общества. В реалната ситуация на систематична съпротива срещу упражнявания чрез МСП натиск за нежелани от властите (на всички равнища) реформи, дори “пукнатините” или “шуплите по огледалото” (докладите), да не говорим за концептуалните проблеми в самите стандарти за качество на публичните политики и за качество на публичните институции имат политически деструктивен ефект.

Кои са решаващите особености на методологията?

От една страна, ЕК изрично посочва, че реализацията на МСП предполага използването на стандарти/benchmarks, за да извършва наблюдението върху хода на реформите, но от друга страна е очевидно, че първоначално сложността на този въпрос и вътрешните му предизвикателства са изключително подценени. Макар във въведението от 2007 да има отделна точка за методология, от нейното оскъдно съдържание се вижда, че предмет на внимание всъщност са процедурите по изготвяне на доклада, т.е. става дума за методика на наблюдение и изготвяне на неговите резултати, но в никакъв случай не и за същинска методология – обосновка на връзката между спецификата на наблюдавания проблем и свойствата инструментариума. Тъкмо тази промислена връзка трябва да гарантира съответствие между свойствата на сложно-съставния предмет, отвеждащ към целта на реформата, и свойствата на метода за неговото следене и разбиране.

Подмяната на методология на наблюдението и оценката *с методиката на изготвяне на резултата от наблюдението* все още е малката беля. Голямата е, че *всъщност* липсва ясна *методология на партньорството* – как констатациите от наблюдението и оценката на развитието/напредъка ще се превърнат във взаимодействие или помощ за страните реципиентки. Кое е обяснимо само в светлината на очакването, че наблюдението ще

регистрира прогрес в решаването на проблемите в наблюдаваните области. Но също и в очакването, че механизмът трябва да остава неизменен в принципите си на действие, макар наблюдаваната ситуация да е с висока степен на неопределеност.

Тук е същинският проблем на самия МСП – той остава във висока степен условен, абстрактен и неопределен (скрит или оставен по подразбиране) *механизъм за наблюдение* (Gateva 2010)<sup>56</sup>, за да може да отговори на очакваната неопределеност в развоя на ситуацията. Алтернативата, която би предполагала обаче съвършено друго равнище на ангажимент от страна на Комисията, е да се направи именно гъвкав, многовариантен *механизъм за действие*, но пък ясен, прозрачен и строг във всеки един своите варианти за реализация - и като обвързаност в секторите, обекти на наблюдение, и като интегрален инструмент за оценка на напредъка, а най-вече - като процедурно ясен механизъм за помощ/взаимодействие. Очевидно е, че през 2007 г. ЕК изобщо не е била готова с такъв механизъм, макар че договорът за присъединяване на Р България и Румъния към ЕС е от 2005 г. Тук е фундаменталното противоречие в самата идея за МСП като реализация на постприсъединителна условност – от една страна причината за въвеждането на такъв инструмент за индуциране на реформи в наблюдаваните страни е *липсата им на капацитет* да носят отговорностите от членството в ЕС, а от друга страна в неявните предпоставки, на които механизмът е построен, се предполага, че те *вече имат достатъчен капацитет* и разликата между тях и останалите страни членки е само в степен, а не в начина на функциониране на политическия живот и защитата на върховенството на правото.

Ако през 2007 г. “целта на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка е да гарантира и да даде уверения на гражданите на България и на другите държави-членки, че се предприемат мерки за привеждане в съответствие на административните и съдебни решения и практики в тези сфери в България с тези в ЕС”, то още на следващата година целта вече е предефинирана като ... помощ за страните да се справят с пропуските<sup>57</sup>. През следващата

година вече “целта е да се помогне на България да определи приоритети за действия, които да бъдат предприети, за да се изпълнят изцяло показателите, определени при присъединяването.” Вече разгледаната деградация на целите е явна – вниманието все по-настойчиво се фокусира върху самите стандарти, (наречени в българския превод “индикатори”). Но още по-важно е, че в същата 2009 г. ЕК вече вижда необходимост да въведе цял разясняващ подраздел относно методологията на стандартите, преведена на български с обезценяващото “методика на показателите”<sup>58</sup>. Методологията осмисля, концептуално обосновава на правилата за употреба на използваните инструменти, за да се постигне цялостен резултат. Методиката се фокусира върху процедурно-технологическите особености на всеки от инструментите. От казаното в доклада от ЕК е ясно, че се има предвид именно цялостният ефект от прилагането на инструментариума, включващ системата от стандартите, а не методиката. Но също така е видно, че иде реч просто за споменаване на методологическата приоритетност на системния подход към социалния живот, а не за разясняване на самите системни връзки между наблюдаваните и оценявани елементи на институционалния дизайн в двете национални общества. С други думи ЕК очаква да възникне цялостно разбиране (у партниращите местни национални власти) на взаимната обвързаност между набелязаните елементи, при положение, че не е направено достатъчно за разбирането на всеки един от тях по отделно. Ще поясним.

Изобщо не е случайно, че през годините ЕК назовава стандартите, по които следи прогреса в рамките на МСП, твърде нееднозначно и само силата на въображението може да потвърди, че във всеки отделен случай, година след година, става дума за едно и също. Все пак в румънския случай нещата са относително по-ясни, защото иде реч за четири относително обособени, но и категориално сходни неща – а) политика за реформа в съдебната система; б) политика, осигуряващи интегритета в публичните институции; в) политика за борба с корупцията на високите политически равнища; г) политика за борба с корупцията на нисово

равнище – по места и по сектори на обществения живот. В българския случай дори специализирана социално-научна култура не помага да се разбере защо реформа, осигуряваща независимост и отговорност на съдебната система е един стандарт, но реформата, прицелена във въвеждането на прозрачност и ефикасност в същата система са два отделни стандарта, а освен това борбата с организираната престъпност е редоположена по ранг на значимост с борбата с двата вида корупция, споменати по-горе<sup>59</sup>. При това, така изглеждат изброени стандартите във въвеждащата част на доклада за България от 2012 г., а в централното изложение, те са формулирани по друг начин, *приблизително* еднакъв с формулировките от 2007 г.

2012	2007
<i>1. Да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.</i>	<i>Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система</i>
<i>2. Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов закон за съдебната власт и нов граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателнопроцесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.</i>	<i>Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов граждански процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на наказателно-процесуалния кодекс и административния процесуален кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.</i>
<i>3. Да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.</i>	<i>Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година.</i>
<i>4: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни</i>	<i>Провеждане и докладване за професионални и надпартийни разследвания</i>



<i>разследвания на твърдения за корупция на високо равнище. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени държавни длъжностни лица.</i>	<i>по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.</i>
<i>5. Да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, и по-специално на границите и на равнище местно управление.</i>	<i>Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление</i>
<i>6. Да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области.</i>	<i>Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области</i>

Същинският проблем обаче е другаде: всъщност първият стандарт изисква едновременно и независимост на съдебната система от останалите власти, *но и зависимост на същата система от собствените ѝ резултати (т.е. отговорност пред обществото)*; вторият въвежда очакване за ефикасна *резултатност на съдопроизводството*, а третият – същото, *но от управлението на съдебната система*, което обаче означава да бъдат разгърнати собствените управленски механизми, отвеждащи към този обществен резултат – защото *ефикасното управление на системата ще е гарант за ефективно съдопроизводство, а неговите резултати ще са доказателството за отговорността на цялата система пред задачата да се пребори със систематичната корупция и да осигури върховенство на правото в страната*. В този, относително лесно разбираем вид посочените стандарти не могат да се срещнат никъде в документите по МСП. Напротив, структурата от стандарти и връзки между тях е повече от проблематична. При внимателен прочит четвъртият стандарт

за България ще се окаже по смисъл съвпадащ с втория и третия за Румъния – провеждане на политика за институционален интегритет, чрез което се предполага, че ще се води борба с корупцията на високите на властта. Бедата не е в това, че една и съща политика получава различно структуриране в двата национални случая. Бедата е, че всеки един от стандартите е изговорен не чрез общия очакван резултат от съответната политика, а *чрез каскада от разнокачествени действия*, отвеждащи (евентуално) към него. Например, ако по VI-ти стандарт за България има докладване на нови и текущи разследвания, даже има и повдигнати обвинения, но няма и няма осъдителни присъди, как се отчита/оценява този стандарт по еднозначен начин от местните власти и от наблюдаващите от ЕК?

Така чрез самата формулировка на стандартите – и като езиков израз и като смислова структура - изначално се взривява възможността за партньорство между наблюдавани и оценяващи: Ако има реален прогрес срещу тежките престъпления, но не и срещу прането на пари? Ако се прилага стратегия, най-добросъвестно срещу някои от групировките (на организирани или покровителствени от държавата престъпници), но никой и не помисля за отнемане на придобитото по този начин имущество, защото по-голямата част от едрата частна собственост - и тази за лично ползване, а още повече от икономическите активи – е придобита по не особено законен начин? Какво следва да се отчете – прогрес или негова имитация?

Да не говорим за още по-съществения проблем, когато конституционната реформа осигурява формална независимост на съдебната система, но по никакъв начин нейните разпоредби не предвиждат отговорност (и поради това и не предвиждат изрични институционални механизми за отчетност). Дори в английския първоизточник на всякъде става дума само за accountability, но понеже не става и дума изобщо за responsibility, то българската съдебна система продължава да не се отчита нито за усвоените средства, нито за постигнатите резултати. И само от доклада на ЕК за 2012 местната общественост би могла да научи, че

българската съдебна система е усвоила за реформата си 41 млн. евро<sup>60</sup> като за същия период в три пъти по-голямата по население (и два пъти – по територия) Румъния за същата цел са усвоени 12 млн. евро.<sup>61</sup>

Във връзка с ключовия въпрос за проблематичната методология на МСП, (намираща израз във високата степен на неопределеност, както на всеки един от стандартите, получаващ специфични нюанси на интерпретация през годините, така и в липсата на устойчива смислова връзка между тях), особено показателен е произволният ред, по който докладите на ЕК разглеждат “напредъка” по тези стандарти през различните години – в това отношение просто няма два еднакви доклада. По принцип, абстрактно погледнато, няма проблем ЕК да приоритизира различни политики, отвеждащи към постигането на върховенство на правото в двете наблюдавани и оценявани страни. Проблемът възниква от това, че логиката в изборът на тези сменящи се през годините акценти/приоритети *остава необоснована*, дори ако добронамерено допуснем, че е била целенасочено промислена (макар да нямаме свидетелства за това).

Най-големият дефект на избраната методология за наблюдение и оценка се оказва и нейното най-голямо предимство: тя успява 6 години да създава достатъчно убедителна видимост, че “работи”. Приложението на МСП за този период със сигурност не дава възможност на потенциалния адресат на неговите резултати да разбере добре какво става всъщност, нито какъв е същинският проблем зад каскадата от пропуски, недостатъци, липси и недоразумения, водещи до политически криволичения. Но то доста прилежно регистрира тези пропуски, недостатъци, липси, недоразумения, а даже и разнообразни прояви на липсата на реално политическо партньорство от страна на националните власти в двете страни. С други думи, в собствената си претенция да е *единствено* наблюдение и оценка използваният инструментариум “работи”.

Въпросът е, че същинската претенция е друга – наблюденията и оценките да отвеждат именно към разбирането на проблемите в дълбочина и да се намират решения, адекватни на идентифицираните (структурни и полиси) дефицити. Т.е. те не се превръщат в инструмент за самото решаване на проблемите по изграждане на върховенство на правото и защитата на интересите на европейските граждани. Което проличава най-ярко на равнище поява на някои безполезни и абсурдни препоръки, но за това тепърва ще стане дума.

### **3.2. Концептуални и политически дефицити в стандартите, върху които е построен МСП**

#### **3.2.1 Общият смисъл на всеки от докладите и на поредицата им като цяло**

Общият смисъл на направената от ЕК оценка за съответния период на наблюдение като правило може да бъде намерен в резюме във въведението към докладите<sup>62</sup>, както и във въвеждащите пасажии на заключението:

2007 – “През първите шест месеца след присъединяването си България/Румъния продължи да напредва към отстраняване на слабостите, които биха могли да попречат на ефективното прилагане на законите, политиките и програмите на ЕС. Но нямаше достатъчно време, за да се демонстрират убедителни резултати в ключови области. Непрекъснато внимание трябва да се отделя на всички области, където са в сила съпътстващи мерки.”

2008 – оценките за двете страни се разминават: за България се подчертават вече не усилията, а *“сериозните трудности, срещани от властите”* *пред напредъка в наблюдаваните области*, както и разочарованието, че при все цялата разбираемата трудност, сложност и времеемкост на реформите, *“въпреки усилията на българското правителство напредъкът бе по-бавен и по-ограничен от очакваното”*<sup>63</sup>. За Румъния обратното, акцентът в оценката е върху усилията, *положени от властите за съдебната реформа и разследванията*

на корупцията, както и върху наличието на първи резултати от тях. Но при все това, “успехът от постигнатото е уязвим.”<sup>64</sup> Въпреки тези нюанси на различие и в заключенията на двата доклада се напомня настойчиво, че постигането на резултати по МСП има изключително важни социални и политическа последици, както за гражданите на двете страни, така и за цялостното социално-икономическо развитие на ЕС и за защитата на интересите на неговите граждани.<sup>65</sup> Тук обаче за последен път срещаме позоваване на пределно широкия адресат на обществената полза от приложението на МСП.

2009 – Въпреки различията в нюансите, отново общият смисъл на оценката е идентичен и двата наблюдавани случая: В България се отчита, очакван и приветстван “известен нов тласък на усилията” в наблюдаваните области, но същевременно “Тези стъпки обаче не надхвърлят техническото равнище и ефектът от тях е ограничен. ...не съществува нито широк политически консенсус, нито убедителна стратегия, които да ги подкрепят по подходящ начин и да превърнат борбата с организираната престъпност и корупцията в основен приоритет за България. ...Същевременно приетите мерки се възприемат като некоординирани действия, които не се следват системно на всички равнища. Продължава да липсва достатъчен политически ангажимент за извършването на по-мащабни инициативи, които биха могли да формират по-решителен стратегически подход. “ На свой ред “Румъния предприе редица желани мерки за подновяване на процеса на реформи: даден бе нов тласък, вследствие на който бяха извършени редица положителни стъпки.” Обаче “... все още няма широк политически консенсус в подкрепа на реформата, нито категоричен ангажимент от страна на политическите партии да се постигне реален напредък, който ще бъде от полза за румънския народ... В този контекст положителните резултати от конкретните усилия за реформи на техническо равнище продължават да са откъслечни, реформите все още не са твърдо установени и продължават да са налице недостатъци.”

Зад различията в детайлите продължава да стои една и съща типологична ситуация в двете страни.

2010 – Ако останем при изведеното (по безпрецедентен начин в практиката на ЕК) с курсив във въведението, бихме останали с впечатлението за диаметрално раздалечаване на тенденциите в двете страни в този момент: За България, едва ли не възторжено се казва: **“В тазгодишния си доклад Комисията отбелязва, че след последния ѝ годишен доклад през юли 2009 г. в България се е появил силен устрем за реформи.** Новата стратегия за съдебна реформа показва, че в страната е налице силна политическа воля за осъществяването на задълбочена и трайна реформа на съдебната власт”. Същото повтаря и заключението на доклада. Докато за Румъния съответният пасаж звучи безрадостно: **”In this year's report the Commission points to important shortcomings in Romania's efforts to achieve progress under the CVM.** Romania did not show sufficient political commitment to support and provide direction to the reform process and demonstrated a degree of unwillingness within the leadership of the judiciary to cooperate and take responsibility. These weaknesses must be corrected urgently in order to regain momentum in the reform process.”(курсивът е на оригиналния документ).

Наблюдаваното през тази година обаче не се превръща в устойчива тенденция.

2011 – Отново оценката за всяка от двете страни всъщност е като извадена под индиго (с незначителни различия): “От 2007 г. насам чрез МСП се оказва подкрепа и се помага на България/Румъния да изгради модерна съдебна система. Понякога механизмът бе оспорван и критикуван от един или друг елемент на този необходим национален консенсус, но понастоящем широко разпространено е мнението, че той допринася за насърчаване на промените в положителна посока. Българското/Румънското правителство проявява решимост в придвижването напред на процеса на реформи. [...] За пет години акцентът бе изместен от подготвянето и приемането на законите върху тяхното прилагане. Елементите на правната рамка, която е нужна за осъществяването на реформите, до голяма степен вече са налице,

въпреки че все още не са завършени. Както става видно от настоящия доклад, следващите стъпки, които трябва да се предприемат в този процес, следва да бъдат съсредоточени върху прилагането на новите закони от страна на съдебната власт и полицията.”

2012 – Въпреки че през тази година би следвало да се направи балансирана оценка на цялостния резултат от приложението на МСП, то няма съмнение, че изключително острият политически сблъсък в Румъния, в който бяха ангажирани всички ключови властови институции, пренареди приоритетите на ЕК като направи необратимостта на реформите в двете страни основен обект на внимание. Отново въпреки различията, (този път доста съществени, но пък прицелени в текущата събитийност), в обобщаващите оценки за всяка от двете страни намираме една и съща констатация: през разглеждания 5-годишен период имаше времена на ускорен напредък и такива на застой. На някои етапи имаше активно сътрудничество, докато в други срещу МСП имаше ропот и съпротива. Ако проявим чувствителност към езиковите детайли, със сигурност ще забележим, че докато оценката на ЕК за Румъния е, че там МСП е изиграл положителна роля, то в България МСП е *направил главния принос за реформите* (поради което механизмът и се ползва с безусловното одобрение на местното обществено мнение).

Този прекалено съгъстен преглед по неизбежност губи важни детайли, амбивалентности, сложности и нееднозначности в самата наблюдавана ситуация, а и в нейните ежегодни интерпретации. При все това, очертаната картина е достатъчно ясна, за да позволи да преминем към следващите ключови особености на МСП – в наблюдаваните страни промени се правят под принуда и само в степента, в която не осъществяват прогрес към установяване върховенство на правото, поради което и всяка една от междинните стъпки е по принцип половинчата, неустойчива и обратима. Това наблюдение също се вписва в общия резултат от предходни изследвания на следприсъединителната условност (Mendelski 2009).

### 3.2.2. Обобщенията и препоръките

В обобщенията, които се очаква да са квинтесенцията на извършените наблюдения и оценки, също няма общ структурен стандарт (или поне такъв, който да не е нарушаван някоя година). При все това не е трудно да открием отново характерни особености, произтичащи от характера на цялостния МСП:

- В преобладаващата си част заключенията или са безсмислени<sup>66</sup>, или преповтарят вече направени констатации, или предлагат емоционално-нравствена, вместо аналитична оценка (фактите/констатациите бъдат притеснения, безпокойства, загриженост, (раз)очарования и пр.). Естествено е, че такива оценки не биха могли да отвеждат към смислени препоръки.<sup>67</sup> Това следва задължително да се вземе предвид, за да се разбере по-добре изключително точното наблюдение на Бриджит Чарнота, че българските политици се засрамват за кратко, но не носят вина. Важното в случая са няколко отделни акцента: Първо, както вече отбелязахме, изначално е било ясно, че МСП е построен като механизъм за засрамване (отбелязания от Еритие “социален натиск”) и не бива да се изненадваме, че действа само по този, твърде ограничен начин. Второ, и срамотата, и вината са собствено етически категории и независимо дали едното или другото, все пак става дума за неадекватна политическа реакция – от политически субект не се очаква морален акцент/мащаб на реакцията, а прагматично решаване на проблемите и носене на отговорност, а не просто чувство за вина. Обаче самият характер на идентифицирания от ЕК проблем е назован по такъв начин, че моралната реакция изглежда сякаш е адекватния отклик. Преобладаващата част на обобщенията позволяват да бъдат прочетени като морални изобличения. Трето, срамотата и вината не са еднопорядкови морални категории – героите в Илиадата непрекъснато биват засрамвани от провалите си, но те никога не носят вина. Защото вината предполага свободна воля, каквато, разиграваните като марионетки от боговете, гръцки герои не могат да бъдат. Но



пък при изключително силна общностна връзка, засрамването пред другите е най-тежка санкция. Така че наблюдението на британският експерт ни казва много повече, отколкото дори самата тя предполага – българските политици са вплетени в много здрави общостни връзки и, поради тази си зависимост, нямат собствено свободна лична воля и няма как да носят вина.

- Далече не малка част от препоръките съдържат явен парадокс – въпреки че трябва фундаментални реформи, резултати могат да се постигнат още с наличните ресурси<sup>68</sup>. Това със сигурност е точно така, но направеното наблюдение би било важен симптом за наличието на политическа воля да не се преследва корупцията и да се шикалкави със съдебната реформа. Този извод не се прави, а напротив се продължава с настояването върху частни детайли. Но, от друга страна, когато ЕК продължава с препоръки на процедурно равнище, неоправдано предполагайки, че местните политици искат тези реформи, но просто не знаят как да ги реализират, самите препоръки отместват погледа от реформите като обществена задача (постепенно забравяйки гражданската полза от тях – 2008 г. за последен път обобщенията поставят този въпрос). Превръщането на частните мерки в приоритет легитимира неохотата на местните власти да провеждат радикалната реформа и създава терена за имитация на реформа, (защото чрез хаотични действия може да се създава измамното впечатление, че „се изпълняват нарежданията от Брюксел“).

- В продължение на горното - характерът на препоръките е удивителна смесица между пожелателно мислене<sup>69</sup> и пословичната “абстрактна конкретност” (неща, които изглеждат безвъпросно ясни в своята конкретна простота, но които са невъзможни, ако се откъснат от системата на сложните отношения, които ги правят възможни – свобода на словото, почтеност на магистратите и пр.). Кое не е основание да пренебрегнем примерите за абстрактност, която просто обезсмисля направените констатации.<sup>70</sup>

- Огромният брой на фрагментарните, разнокалибрени, разнопосочни и разнокачествени препоръки, в комбинация с амбивалентните и не рядко вътрешно противоречиви оценки, правят практически невъзможно обхващането им в цялостна, последователна и еднозначно ориентирана политика на реформи, която пък освен това трябва да бъде реализирана от диференцирани и разнотажни власти. Не са малко примерите, в които ЕК отправя преки искания *към правителството*... за свидетелства за *ефективност на съдебната система*, за чиято автономност иначе се настоява. Съмнително е дали административният апарат дори на тоталитарна власт би могла да разгърне толкова стройна и цялостна линия на политическо поведение, каквато се очаква от националните власти в наблюдаваните страни.

- Обобщавайки казаното по-горе, характерът на препоръките е въпрос на *политическа отговорност също и* от страна на ЕК.<sup>71</sup> Даването на фрагментарни препоръки, които и не биха могли да дадат очаквания ефект, е много добре дошло за всяко едно правителство, което и не иска да постигне такъв ефект... Въпросът е, че безпомощността на ЕК, разчитаща основно на МСП, на практика насърчава политическата съпротива срещу реформите. Което става особено нагледно чрез един ключов пример: след като натискът е легитимен инструмент върху местните власти (както видяхме и при прокарването на закона за отнемане на незаконно придобитото имущество, и при избора на ръководствата на съдебната система и при много други случаи, както в България, така и в Румъния), чия е вината, че този политически инструментариум не се ползва още първите години на приложение на МСП, при първите прояви на съпротива срещу очакваните реформи? У нас още първокурсниците по европеистика научават, че с „липси” нищо не се обяснява, напротив самите те трябва да се обяснят с наличието на нещо “останало невидимо”. Докладите изобилстват от регистрирани липси, най-често на политическа *воля* за реформи. А всъщност е въпрос на методологическа култура да се разпознае в тези

“липси” *наличие на воля* за обратното, заради *защита на корпоративистски интереси*.

Ако това бе направено още в първите години, то най-вероятно препоръките биха имали свършено друга насоченост, а приложението на МСП – свършено различен резултат. Кризата на съдебната система не е просто наследена от миналото; тя е тумор, чието развитие е ускорено от неправилно „третиране”. Първият мандат на ВСС всъщност укрепи позициите на систематичната корупция в съдебната система. Но същото може да се каже и за всички други власти в страната. Неадекватното третиране на проблемите всъщност ги задълбочава. Закъснелите мерки ги правят (вече)трудно приложими.

Тъкмо за това говорим за споделен дял от политическата отговорност на ЕК – не е все едно дали се приоретизира обучението на магистратите или механизмите за носене на отговорност от участниците в съдебната система; дали се очаква от наблюдаваната страна (България или Румъния) да има осъдени политици или, примерно, действащ етичен кодекс за депутатите.

Точно тук вероятно бихме получили възражението, че последната посочена мярка няма как да се впише в комплекта от 6-те изходни стандарти за публични политики, заложи в МСП. Но това е само свидетелство за решаващата роля на изходните концептуално-методологически дефекти в механизма за сътрудничество и проверка. Отговорността на ЕК е, че – като пряко следствие от възприетата неадекватна концептуална парадигма за реформите в България и Румъния - в първите години на членството бе пропусната възможността за радикална реформа на цялостната институционална система. Пропуснато бе да се работи систематично върху *институционализирането на отговорността* за провежданите публични политики, която всъщност е най-големият постоянстващ дефицит, открит чрез наблюдението по МСП. Тук обаче стигаме до другия, много по-фундаментален въпрос -относно възможността за *политическа ефективност* на МСП (повдигнат преди нас от Д. Смилов).

### 3. 3. Ключовият проблем за неопределеност на адресата на докладите

В настоящия си вариант политическият потенциал на МСП (за демократично развитие на новоприсъединилите се към ЕС страни) се обезсилва в значителна степен по формално процедурни причини. Няма съмнение, че адресирането на докладите на ЕК до Европейския парламент и Съвета е пряко следствие от институционално-правната геометрия на цялостния дизайн на ЕС. При все това обаче институционалната логика не е основание за измиване на ръцете от дължимата *споделена* политическа отговорност. Формално, докладите са адресирани до две институции, които няма и как да разберат съдържанието им, защото то е на такова равнище на конкретност, че е разбираемо единствено чрез специфичната конкретика на националните социално-политически контексти. Оттук и разбираемо отсъствие на очакване, която и да е от двете институции, адресати на докладите, да ги използва за собствено политически и policy цели. Както и обратното, понеже докладите не са пряко адресирани до български институционални субекти, изглежда сякаш е естествено да няма *дължима* политическа реакция от съответните национални власти.

Алтернативата би била: още в изходния момент да се очаква съпротива срещу реформите, имайки предвид изключителните трудности в хода на преговорите и неубедителните резултати, имитацията на реформи от подготвителния период (Racovita 2011). Съответно на това изходно очакване, МСП да заложи много по-високи и диференцирани стандарти за политическа отговорност; да въведе своеобразен – макар и мек – политически борд<sup>72</sup>.

Без да внушаваме каквато и да е еднозначна формула, бихме предложили поле за размисли. Например, официално докладите да се адресират до Парламента и Съвета, но с *копие до националните парламенти и правителства*. Самият механизъм би могъл да предвижда императивна покана на държавните глави на наблюдаваните страни за пленарен коментар на

докладите в Европейския парламент, *след което да има дебат по тях и резолюция на Парламента*. Това би дало съвършено друго равнище на политическа мобилизация и отговорност – както на равнище наблюдавана страна, така и на общо европейско равнище, заради повишаване на обществената видимост на разглежданите проблеми и политическия ангажимент към тях.

Да не говорим за възможността всяка от властовите институции в наблюдаваните страни да излизат със своя оценка на докладите, а съответно и да са длъжни да правят публично достояние стратегическите си и програмни документи, с които поемат конкретизирана отговорност за мерките по изпълнение на съдържащите се в докладите препоръки. Това вече би било *предпоставка за въвеждането на структурите на гражданското общество в активна позиция* и страна в механизма за реализация на реформите чрез тотална мобилизация на всички вътрешни и външни актьори, заинтересовани страни. Това би било съобразно фундаменталността на проблемите и важността на последиците (от липсата на върховенство на правото в наблюдаваните страни) за целия ЕС и перспективите на неговото разширяване.

#### **3.4. Характерни слабости на МСП, обуславящи специфики на докладите с наблюденията и оценките**

Както вече стана ясно, в настоящия си вид МСП не просто е изчерпал потенциала си да стимулира фундаменталната и всеобхватна реформа. Тъкмо тя е, която е разпозната (с негова помощ, не бива да забравяме!) като същинска задача на провежданите политики, чрез които могат да се решат – както правилно отбелязва ЕК, „наред с всичко друго” – и проблемите на корупцията на всички равнища. А също и да се изкоренят предпоставките за многообразните по източници и форми на проява организирани, най-вече икономически,

престъпни организации. За да разберем по-добре необходимостта от качествена промяна в подхода, осъществяван чрез сегашния формат на МСП, нека още веднъж припомним ключовите му недостатъци:

- Неустановеност на обхвата и, поради това, на функционалните, институционални и политически връзки между наблюдаваните сектори и особените субекти вътре в тях, а същевременно *изпускане на ключови социални зони и връзки между тях*.<sup>73</sup>

- Най-ясно биещата на очи слабост на докладите, произтичаща от твърде хлабавата методология на наблюдението и оценката е бриколажният характер на наблюденията – в твърде много случаи не просто отделните параграфи, но и отделните изречения са смес от факти, оценки, нормативни положения и декларирани очаквания (понякога на ЕК, друг път на правителството, трети път – на обществото) за бъдещо състояние на нещата. А мъгливият, неконсистентен и вътрешно противоречив изказ е трайна особеност на редовните доклади, чрез които се реализира условността на ЕС, многократно отбелязвана от изследователите му (Hughes et al, Grabbe).

- Забелязана и от други преди нас (например, И. Иванова, К. Танасию и М. Раковита, Х. Грабе) слабост е, че в докладите има висока степен на неопределеност, да не кажем *произволност в равнищата на конкретност, както при констатациите, така и при препоръките* – кога и кои тези се илюстрират с примери, на какво основание едни индивидуални случаи са разгледани като емблематични, а други са подкрепени със статистически данни, не може да стане ясно. Но тази устойчива особеност на докладите не говори за *методологическа строгост в използвания инструментариум за събиране и осмисляне на информацията*.<sup>74</sup>

- Определено безполезни са, особено в препоръките за действие, случаите, в които се приписва *имагинерна субектност, зад която няма реален адресат* – например, „страната”,

„цялото общество”. Просто не съществуват проблеми, които страната (или обществото) като цяло могат да решат, “издигайки някакво холистко изискване за политическо самоорганизиране на обществото” ( както казва Хабермас). Решаването на проблемите винаги е въпрос на конкретни политики, които имат институционален и политически титуляр. Докато той не бъде поне разпознат, няма как да очакваме той да поеме отговорност. Да не говорим, че дори и да го разпознаем и пряко да го натоварим с тази отговорност за политиките, това все още не е гаранция за резултат. Обаче данните от проведения кълтент анализ на документите показват, че в около 70 на сто от случаите на докладите на ЕС, *когато се говори за несвършена работа по отношение на борбата с корупцията у нас, всъщност не става ясно кой точно не я е свършил*. Показателно е, че по същия параметър на “неопределеност” в докладите за Румъния делът на случаите е 34 на сто, т.е. два пъти по-малък.

- Последно в този ред на изреждане, но не и в смисловия принос към обезценяването на направените наблюдения и оценки е висока степен на неопределеност на изказа. Даваме си сметка за изключителната сложност, диалектичност (вътрешна противоречивост) и невъзможност за еднозначност на тезите и оценките, особено за ситуациите в България и Румъния през последните години. Все пак самите автори на докладите в рамките на МСП трябва да са наясно, че *те ще бъдат четени от политически конфронтирани субекти*. Този проблем не може да се реши с лесния вход в езика на „политическата коректност”! Това означава, че всяко неясно изречение, частите на което дават достатъчно основание на всяка от противоборстващите страни да бъде права в изобличението на противника, по никакъв начин не съдейства за поемане на политическа отговорност. Тъкмо обратното! А това вече е политически безотговорно от страна на ЕК.

Тъкмо това е същинският проблем, който нашето проучване установи. Докладите съдържат изключително много и съществени особености, да не кажем направо недостатъци,

които биха дали оправдание на евентуалните „титуляри на политическа отговорност” (за дължимите тежки социални реформи) да се разтоварят от нея. Особено ако вземем предвид интересите на политическото задкулисие, което диктува правилата на политиката...Когато интелектуалното, а и чисто стилистично качество на докладите дават основание съдържащите се в тях оценки да се погледне с пренебрежение, това е особено опасно. Особено, защото говорим за национална ситуация, в която съпротивата срещу тези реформи има повече от сто годишна традиция, а и дълбока вкорененост, както в институционалния дизайн на настоящия публичен живот, и в менталитетните особености на местните политически дейци.<sup>75</sup>

Казаното по-горе по никакъв начин *не омаловажава нито приноса на МСП* за оказване на практически натиск към реформи в наблюдаваните балкански общества, нито приносът им за концептуално идентифициране на проблемите пред про-реформените политики. В тази връзка особено ценно е отразеното в докладите от гледна точка на твърде деликатния баланс между историческо отместване и постоянството в анализираната ситуация.



#### **4. Цялостният формат на докладите като отражение на трансформациите в хода на приложението на МСП**

При положение, че изначално МСП е замислен за наблюдение върху (и подпомагане на) *прогреса* (във влизането в действие и укрепването на правовата държава в наблюдаваните общества), то нормално е поредицата от ежегодни доклади да очертава линия на промяна. Сякаш единственото място за любопитство е оставено за характера на линията – дали ще бъде права и колко стръмен ще е отбелязваният от нея експоненциален ръст на развитие.

На фона на подобно очакване докладите радикално преобръщат картината – не само защото линията се оказва крива, та чак зигзагообразна, даже шокиращо - не винаги насочена напред. Още по-съществено е, че докладите по МСП *регистрират промяна в характера на наблюдаваната ситуация, поради което неизбежно се променя и статута на самото наблюдение.*

##### **4.1. Историческата динамика на проблемната ситуация**

Както се казва, с невъоръжено око могат да се намерят явни емпирични свидетелства за динамиката в предмета на наблюдение на всички равнища на документалната реалност – език, стилистика и тон на изложение, структура на изложението и съдържателни акценти. Най-красноречиви за смисъла на промените са всъщност формалните характеристики на докладите, например тяхната структура.

**Таблица: стилистични различия в начина на структуриране на юлските доклади от мониторинга по МСП**

	Увод	Изложение	заключение и препоръки
07	1. Въведение 1.1. Контекст; 1.2. Методология	<b>2 .Съпътстващи мерки: съществуваща ситуация</b>  <b>Съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност</b>	<b>4. Последващи мерки по механизма за сътрудни- чество и проверка на напредъка</b>  Подкрепа 765  <b>5. Заключение 208</b>  <b>(общо 973 думи)</b>
08	1. Въведение	2. Процесът на реформи:  постижения  резултати  необходими подобрения	3. Заключение  (неозаглавен преамбюл)  продължаващата нужда от сътрудничество перспективата  <b>(общо 828 думи)</b>
09	1.Въведение – контекст и методика  1. Цел  2. Методика на показателите/методология на стандартите	2. Състояние на процеса на реформи в България/Румъния  постижения  3. Предпазни клаузи	4. Заключение и препоръки  неозаглавен преамбюл и препоръки  перспективата  <b>(931 думи)</b>
10	1. Въведение	2. Състояние на процеса на реформи в България/Румъния  Постижения	3. Заключение 221  4. Препоръки 949  <b>(общо 1170 думи)</b>
11	1. Въведение	2. Състояние на процеса на реформи в  Постижения и предизвикателства	3. Заключение 168  4. Препоръки 780  <b>(общо 948 думи)</b>
12	<b><u>I. Механизмът за сътрудничество и проверка: в подкрепа на България в областта на съдебната реформа, в борбата с корупцията и в борбата с организираната престъпност</u></b>	<b><u>II. Анализ на напредъка по МСП за периода 2007—2012 г.</u></b>	<b><u>III. Следващи стъпки 364</u></b>  <b>IV. Препоръки 625</b>  <b>(общо 989 думи)</b>

Да обърнем внимание само на най-отчетливите промени – докладите започват с въведение, което обаче съдържа свои под части само през 2007 и 2009 г., когато контекстът и методологията са открити като *самостоятелни смислови акценти*. За сметка на това 2012 първата част вече е посветена пряко и изцяло на МСП *като инструмент за подкрепа* на България в наблюдаваните три области. Промени в централното изложение са още по симптоматични – преминава се от очакване за процес на реформи към констатацията, че процесът всъщност е *пребиваващ в състояние*, в което има постижения, но отделно от тях резултати, а през 2011 вече структурната част, посветена на постиженията, *извежда в ранг на заглавие и предизвикателствата, като неотделна част от постиженията*. За сметка на това целият раздел през 2012 вече се заявява като *анализ* на напредъка (а не просто констатация на положението на нещата). Това е и годината, в която, формално погледнато, вече изобщо няма обособено обобщаващо заключение, а само два финални раздела “следващи стъпки” и “препоръки” като графично изобразяване на самия раздел “препоръки” и отразява нарастващата тежест на съдържанието му.

Казано накратко, *налице са неоспорими свидетелства за трансформация*, както в наблюдаваната обществена ситуация (от неохотни частични мерки в отговор на препоръките към откровена политическа съпротива срещу препоръчаните реформи и връщане назад от постигнатото), *така и в позиционирането на МСП спрямо нея, а докладите отразяват добре и двата аспекта на промяната*.

Ако преминем към един по-съдържателен план на разглеждане, но отново на пределно общо аналитично равнище, бихме могли да проследим динамиката през годините на поне четири ключови аспекта във взаимоотношението ЕК – българско/румънско правителство, реализирани чрез оценките, които Комисията поставя на националните власти. Можем да анализираме докладите от гледна точка на съдържащите се в тях:

1. похвали към политическия субект

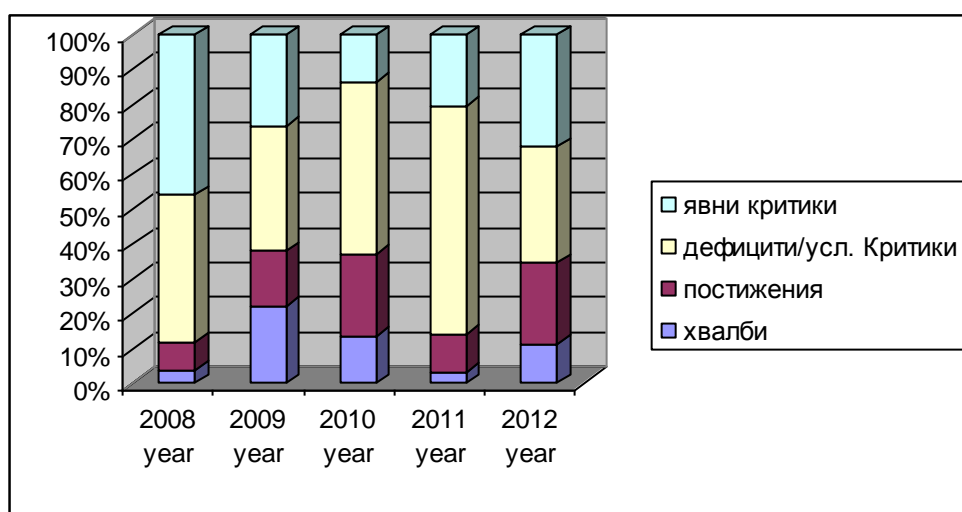
2. констатации за резултати в реализацията на реформите

3. констатации за дефицити при провеждане на политиките за реформи и

4. явни критики към политическия субект, независимо на какво равнище – някоя от властите или страната като цяло.

Картинката, която нашият анализ очертава, е повече от симптоматична<sup>76</sup>:

**Фиг. 2. Динамика в общия баланс на оценките за българските правителства**



През 2008 година е особено съществен дялът на откровените критики, съизмерими само с констатираните дефицити, а хвалбите са пренебрежимо малко. През следващата година обаче ситуацията рязко се променя – чрез отчетлив ръст на похвалите и спадането на дела на явни критики, въпреки че дялът на отчетените резултати не е особено внушителен. Най-голям този дял е през следващата 2010 г., но пък на фона на постигнатото отчетливо се разрастват като дял констатациите за дефицити, т.е. меката форма на критика, а похвалите и явните критики имат приблизително пропорционална представеност в оценката на Комисията. За разлика от ситуацията през 2011 година, която ни връща сякаш към изходното положение от 2008 г., но с по-голям превес на констатираните политически дефицити (условната критика), за сметка на явната. През

2012, когато – да не забравяме – обект на оценка е постигнатото не просто през последната наблюдавана година, а през целия 5-годишен период, дяловите съотношения на четирите вида оценки всъщност възпроизвежда ситуацията от 2009 г.

Казано накратко, наблюдаваната ситуация действително очертава крива на промени, но не и линия на развитие. В светлината на тези данни не остава място за съмнение, че явната и приоритетна загриженост на ЕК, изразена в докладите за България и Румъния през 2012, относно устойчивостта и необратимостта на провежданата политика на реформи не е резултат само на ситуативната политическа криза в северната ни съседка през същата година. Именно регистрираната през разглеждания период тенденция, по-скоро липса на обща тенденция, е голямото основание за по-радикална проблематизация на социално-политическата ситуация в двете страни и естеството на провежданите в тях политики.<sup>77</sup>

Няма място за съмнение, че регистрираната чрез МСП динамична ситуация е едновременно и резултат от въздействието на самия механизъм, но и много различна от онази, за отразяването и ускоряването на която той е бил създаден. От една страна, дори частичното изпълнение на мерките, които Комисията ежегодно препоръчва на местните власти, променя институционално-политическата ситуация. Но от друга страна, за изненада на Комисията, ясно проследима в текстовете на докладите година след година, промяната не е толкова по посока на постигане на целите на МСП, колкото в изместване на причините, по които тези цели продължават да не се постигат. Така, от една страна, ситуацията сякаш се подобрява – при това в реално измерими параметри, но от друга страна, кризата на прореформените политики се задълбочава. Което означава, че – влизайки в дълбочина – реформите изваждат на преден план проблеми, които първоначално не са били в обсега на вниманието на МСП: липсата на „политически дейци в целия партийен спектър” с намерение за реформи и въвеждане на върховенство на

пратото<sup>78</sup>. А това са всъщност проблеми, които поставят под въпрос изобщо възможността да се постигнат очакваните цели с инструментариума, който е предвиден чрез този механизъм. Само като отделна илюстрация на този фундаментален проблем ще посочим, че всъщност голяма част от препоръчваните мерки за реформа на съдебната система и борбата с корупцията и организираната престъпност изхожда от парадигмата на индивидуалните вини за отделни простъпки. Поради което и се очаква наказателното преследване на тези отделни случаи да дава резултат. А когато това не се случва, констатираният ефект се приписва във вина на местните власти – липса на воля, загуба на ориентация, необяснимо забавяне и пр. Вместо да се стигне до дължимия – след пет години наблюдения – логичен извод за необходимост от радикална преориентация на самата парадигма – с наказателно преследване по принцип не би могло да се противодейства, да се води политика за борба със систематична корупция и срастване на публичните институции с икономически влиятелните престъпни групи от разнороден вид.<sup>79</sup> Обаче този извод, промислен в дълбочина означава, че по логиката на самия изходен дизайн на МСП, пряко и еднозначно обвързан с условната систематика на стандартите за наблюдение и оценяване на развитието в двете балкански страни, не би и могло да се очаква качествено развитие на ситуацията, въвеждане в действие на върховенство на правото. Тук отново стигаме до ключовия проблем – превръщането на изначалната концептуално-методологическа ограниченост на създадения механизъм в основание за вменяване на вина на местните власти, което е особено удобно в контекста на обстоятелството, че те и реално не са носители на програма за социална реформа.<sup>80</sup>

Но всичко това означава, че всъщност въпросът е за адекватността на реакциите от страна на ЕК: имат ли съзнание за това, че наблюдават значително по-сложна трансформация от първоначално предвиденото, а и имат ли готовност да реагират политически на тази двойствена трансформация - и в “обекта” на наблюдение, и в

отместените/новооткритите структурни основания за постоянството на непостигане целите на МСП? Проблемът, повтаряме го за пореден път, е за политическата отговорност, произтичаща от двойната липса - на методологията зад инструмента, отчитаща историко-контекстуално-културните контексти на ситуацията, но също и на гъвкавост в механизма за партньорство, отчитащ структурната трансформация в обекта на наблюдение.

#### **4.2. Страничен, но не маловажен въпрос: случаят с Румъния – свидетелство за аналитична и политическа безпомощност**

Ако не ставаше дума за живота на 30 млн. европейски граждани в двете балкански страни, *а и за перспективите за устойчиво развитие на целия ЕС*, бихме могли да кажем, че имаме изключително благоприятна лабораторна ситуация, чрез която да се изследва (практически) потенциала на ЕК за провеждане на прореформени политики. Самото обстоятелство, че българското и румънското общество са едновременно и типологически сходни, но и различни (Papadimitriou, Gateva; Vachudova, Spendzharova, Ganev; Racovita); че институционалната и политическа ситуация определено не е идентична, още на изходно равнище, а поради това и като процес на разгръщане (Racovita 2011; Vachudova, Spendzharova 2011, 2012), позволява да се “изследва” потенциала на МСП – в качеството му на инструмент за следприсъединителна условност на ЕС - да постига целите си в такива ситуации<sup>81</sup>.

На първо място, трябва да отчетем обстоятелството, че Румъния тръгва с известно стартово предимство. Не само поради факта, че стандартите за публични политики, върху които е построено наблюдението и оценката (така наречените benchmarks), са два по-малко от българските. В първите две години наблюдението върху румънската ситуация дава

отчетливо по-позитивни констатации. На второ място, силно впечатление правят постоянстващи специфичните акценти в докладите за северната ни съседка – несъгласувано приложение на законите; слабости на кадровата система; силни държавни институции за разкриване на корупция и конфликт на интереси; силна прокуратура; слаби резултати на съда; явна парламентарна съпротива, (изброяването е само за илюстрация и без претенция за изчерпателност или систематика).

Точно в светлината на тези предпоставки става изключително поучителна тъкмо историята на провала – как е възможно случилото се през 2012 г., явяващо се безпрецедентно в историята на МСП като острота на реакцията на ЕК към страна член на ЕС, в светлината на относително и съпоставително оптимистичните резултати от наблюдението през предходните години? Тъкмо в края на наблюдавания период кризата на политическата ситуация в Румъния изобличи липсата на върховенство на правото като стандарт за публични политики и обезсмисли всички предходни частични постижения.<sup>82</sup> Няма как да намерим убедително решение на този парадокс, ако не отчетем *ключово неразбиране на наблюдаваната ситуация*. ЕК ежегодно отчита много добри резултати в броя на повдигнатите обвинения и в разследванията за случаите корупция, които правят аналогичната ситуация в България да изглежда още по-тягостна, но и явна, а и трайна партийна политизация на процеса на борба с корупцията, както и нежелание на парламента да участва в реализацията на обща стратегия за борба с корупцията (Tanasoiu, Racoviata 2012). Очевидна е неспособността на ЕК да се разбере, че високата резултатност на индивидуално преследване на корупционно поведение в Румъния е *именно благодарение* на партийната политизация, а и резултатите на наказателното третиране на корупцията са толкова високи именно, защото не засягат систематичните основания за корупционно поведение, които пък са охранявани от постоянството в поведението (на съпротива) в парламента (Racovita 2011). И същото е социално-политическото основание за нееднаквото



прилагане на закона в съдебната зала, което няма как да се промени, каквито и обучения на магистрати да се провеждат.

Така стигаме и до отговора на познавателно-методологическият парадокс – как МСП успява да поддържа обща интерпретативна рамка при различие на наблюдаваните ситуации? Отговорът е - и двете страни по различен начин и с нюанси на ситуативната динамика, но *еднакво общо остават далече от постигането на целите на МСП.*<sup>83</sup> Но това ни изправя пред важното питане – *а необходим ли е инструмент, който не постига собствените си цели*, при положение, че имаме известни основания да смятаме, че парадигмалните особености на този инструмент вече съществено допринасят и за успеха, но и за неуспеха... Избраният инструмент за следприсъединителна условност се оказва неадекватен в приложението си, защото не отчита фундаменталната разлика в политическата култура и спецификата на социално-икономическия контекст между Западна Европа и Югоизточна Европа.<sup>84</sup>

Нека резюмираме тезата си пределно синтетично: поради своята относителна неразвитост на социално-политически и институционален потенциал (по-нисък от ИЕС-8, но по-висок от този в страните от Западните Балкани или страните, останали в сферата на влияние на Русия – вж Менделски 2010, Бьозел 2011), България и Румъния са били и продължават да са изправяне пред неразрешимо противоречие. Те трябва да решават много по-голям кръг от много остри/болезнени проблеми с много по-малък капацитет, за да станат пълноправни членове на ЕС в кратки срокове, които са единствено приемливи за обществените очаквания. Тази задача няма лесно решение. Най-вероятният изход в решаването на тази задача е провал.

Само че провалът изобщо не е даже мислима политическа опция. Поради което логично следва най-близкото до ума двутактово действие. Първо, *изпълнение на изискванията на ЕС „на хартия“*, защото цялото взаимодействие между ЕС и националните общества е плътно

затворено в тясна комуникация с правителствата (Mungiu-Pippidi 2011). Второ, когато вече се стига до етапа на приложението на европеизацията и реалните реформи – political cheating, systematic cheating, което не зависи от лицата или партиите на власт и което добре познаваме от опита на ... Гърция. Втората крачка обаче е *станала неизбежна*, тъкмо поради първата: поради липсата на „пред-предприсъединителен мениджмънт” (Ag). Но също и защото политическата безотговорност е културна норма в традициите на Югоизточна Европа (както показва развой на събития в Гърция и Кипър, но не само...). Точно тук е фундаменталното разминаване между ценностните основания, принципите и механизмите в дизайна на ЕС (и, съответно, на МСП като инструмент за следприсъединителна условност) и реалностите на Югоизточна Европа. Тук, поради незавършената модернизация висока степен на влияние има историческото наследство под формата на специфична институционална и политическа култура, за която непотизмът, конфликтът на интереси и корупцията за правило.

Още повече, че подготвителния период за членството е бил отлична школа по имитация на прогрес (Racovita), а самото влизане в ЕС се вижда от местните актьори като доказателство, че липсата на резултат, на качество на обществения живот съобразно ценностите и принципите на Съюза, е приемлива – поне за неговите основни институции. Затова и на МСП от тези актьори се гледа само като моментна част, фаза от същата игра, и той естествено с хода на времето “will melt into the air”. / просто ще се изпари (За нас като наблюдатели е абсолютно разбираема, но не и приемлива, тяхната искрена изненада и възмущение, че това не се случва и че приложението на механизма ще продължи...<sup>85</sup>)

Оттук и необходимостта от парадигмална промяна в подхода<sup>86</sup> към постприсъединителната условност – от рационален институционализъм към историческа социология, заради очакваната качествена промяна в ефективността на нов МСП. Нашият подход се опитва да удържи едновременно и вътрешната противоречивост на всяка от двете страни на взаимодействието, но и самата тази многоходова “interplay play” между ЕС и националните

общества от югоизточна Европа, в която породените от изминатия път заблуди играят важна част, и в която ролята на социалната наука е била да затвърждава привидната истинност на заблудите. А целият този сложен предмет на изследване се разглежда през призмата на неговото развитие с хода на всяка следваща вълна от разширяванията на ЕС, което е отвело към настоящата криза<sup>87</sup>.

Настояваме, че *чисто практическият интерес към вариантите за повишаване на ефективността и за безкризисно протичане на европеизацията на инструментално равнище е само част от по-големия и по-важен проблем за начина на концептуализиране на (за парадигмалния подход към) този фундаментален общоевропейски процес* (Sedelmeier 2011), макар в рамките на представеното тук изследване приложният акцент отчетливо да доминира над собствено познавателния.

## 5. Политическият проблем за разпознаването на социалните проблеми и политическата отговорност за тяхното решаване

### 5.1. Познавателният корен на политическите грешки

Нека повторим за пореден път – колкото и да са много на брой, колкото и да са съществени сами по себе си, *разгледаните недостатъци на МСП не са основание той да бъде отхвърлен по принцип*, а с него и самата възможност ЕС да осъществява следприсъединителна условност. Не подлежи на съмнение, че

1) при всичките си недостатъци този механизъм имаше известен положителен ефект, най-малкото – доколкото държи в прожектора на общественото внимание въпроса за императивните фундаментални реформи, чрез които би могло да се установи върховенство на правото в наблюдаваните страни, и

2) нито отделните недостатъци, нито тяхната съвкупност биха попречили на добронамерени местни правителства да постигнат решителен прогрес в политиките за борба с корупцията, реформа на съдебната система и пълноценно членство в ЕС; напротив, само липсата на намерение за фундаментална социална реформа в поредицата местни правителства превръща реалните слабости на МСП в проблем от политическо естество.

Проблемът на този инструмент за следприсъединителна условност на ЕС е само в това, че той по никакъв начин не променя завареното положение, т.е. не променя ситуацията, която е основанието за неговото въвеждане и е по-скоро продължение на предишната безрезултатност в подхода на Комисията.<sup>88</sup> Длъжни сме да направим тази констатация, собено ако държим на същественото разграничение между реформа *de jure* и реформа *de facto*.<sup>89</sup> Големият проблем, до който проведено изследване ни отведе, е производността на МСП от парадигмалната нагласа, която е в основата на политиките за пред и

следприсъединителна условност, а и на научната литература, която ги систематизира като „теория на европеизацията”. Тук трябва да направим допълнителни пояснения:

По разбираеми причини тази академична традиция е слабо развита и качеството ѝ не е особено високо, което означава две неща – преобладаващи позитивистски нагласи и *липса на методологическа рефлексия*. От една страна, като своеобразна научна „норма” (или мода – във всекидневния и научния смисъл на думата) преобладават абстрактно-формалистични, типологизиращи и нормативистични подходи, които просто нямат допирна точка с реалностите на социалния живот, поне през последното десетилетие. Най-малкото – нямат чувствителност към категориалната различност на социалния живот в някои от страните-членки на ЕС, не само България и Румъния, но също и в цяла Южна Европа всъщност. (Необходима е допълнителна уговорка - Атила Аг е съвършено прав, когато обръща внимание на социално-историческите основания за научна легитимност на различните парадигмални подходи – “В случая с новите, незрели демокрации в процес на изграждане, анализът трябва да се фокусира върху процеса и периодизацията на европеизацията и демократизацията, тъй като тези страни все още не са достигнали нивото на консолидация, характерно за западноевропейските държави [...]. Тяхното развитие не е еволюционно, тъй като процесът на демократизация е произвел и много противоречия и спънки. Макар да са поставени базисните основи на демократичния ред, все още има много „недостатъци“ и/или „парадокси“. По мое мнение, консолидацията на институциите и представителството е завършена само на половина, а консолидацията в областта на начина на работа и на гражданската култура все още предстои в Източна и Централна Европа. Макар членството в ЕС да предоставя добри условия за завършване на процеса на консолидиране на демокрацията, настоящата следприсъединителна криза влошава и задълбочава дестабилизационните и деконсолидационни процеси”). (Agh 2008b: 304)

„Обичайният институционален подход е много подходящ за оценка на процесите на трансформация в ЦИЕ, но все пак той има два недостатъка. Първо, той пренебрегва социоекономическите промени с техния огромен потенциал за социален конфликт, който създава препятствия по пътя на реформите. Второ, културно-психологическите фактори също имат значение, доколкото след две десетилетия на постоянна промяна, „умората от реформите“ прави всяка нова реформа изключително трудна. Така, откъд анализа, основаващ се на историческия и социологическия институционализъм, тези два други важни фактора трябва да бъдат взети под внимание при оценка на процеса на реформи в ЦИЕ. Правителствата в страните от ЦИЕ са правили опити за осъществяване на радикални реформи, но са срещали огромна обществена съпротива, тъй като условията на живот все още са твърде лоши за голяма част от населението, което е и абсолютният или относителен губещ от системната промяна [...] „Мълчаливото“ мнозинство е изгубило търпение и вече не е мълчаливо, а настоява за по-добър живот вместо за нови и нови реформи. Крайният резултат е разрыв между капацитета на държавата и капацитета на обществото, който може да застраши реформите. Готовността или съпротивата на гражданите е важен елемент от капацитета за реформи, без този фактор институционалният анализ остава само на повърхността и не може да открие причините за определени социални напрежения и действия.” (Agh 2008b: 306).

Предлаганият от известния унгарски изследовател подход обаче си остава „бяла врана” в полето на научната литература върху европеизацията, където преобладаващи и досега остават публикации в традициите на рационалния институционализъм. Поради което, поне имплицитно като критика срещу тях, от друга страна намираме предимно описателни изследвания с преобладаващ изобличителен патос срещу специфичната „нормалност” на социалните патологии в съответните национални общества. В тях обяснение на случващото се практически няма, ако не броим за обяснение интелектуален инфантилизъм от рода на „изчезналия морков” и „липсваща тояга” на присъединяването към ЕС, които са просто

макро-политически проекции на бихейвиористка менталност. Противопоставяйки се на тази алтернативи, *ние се опитваме да докажем приоритетната важност на рефлексивния и историзиран парадигмален подход към проблема за условността като инструмент на разширяването на ЕС*. Защото от този подход след това ще зависи *(не)чувствителността към ключовите проблеми пред политиките на ЕС-условност, пък и намиране на начини за справяне с тях*. Ще се опита да защитим преимуществата на историческата социология като интрепретативен подход към разширяването на ЕС и неговите политически алтернативи срещу преобладаващата парадигма на „рационалния избор”.

От тази гледна точка е важно да отбележим, че нашата теза не е без прецедент и не става дума за механично следване на парадигмалната ориентация, очертана от А. Аг. В отговор на кризата в отношенията между ЕС и България от 2008г премиерът С. Станишев (2005-2009) възложи разследване на международен екип от експерти. Те трябваше да изяснят причините за катастрофата от първите две години за членство на България в ЕС, довела до замразено финансиране за около половин милиард евро. Много симптоматично е, че в доклада си експертите под ръководството на Доминик дьо Вилпен дават *именно цялостна оценка на социално-политическата система в страната*, а не просто диагноза на нейно моментно състояние. Имаме предвид, както констатацията, че върховенството на правото тук е в “прото-ембрионален стадий на развитие”, така и още по-важното обобщение, че “... необходимо е да разгледаме в историческа, социална и политическа перспектива всички усилия, обещания и недостатъци на България и ЕС при конструирането на здраво партньорство, от 2007, за да избегнем предишните грешки. Още повече, че за да оценим адекватно настоящата решаваща движеща сила, трябва да отчетем, че *дълбоката културна пропаст между двете реалности представлява ключов фактор*.”<sup>90</sup> Политико-партийният контекст на появата и употребата на този задълбочен анализ донякъде обяснява липсата на какъвто и да е публичен интерес към неговото съдържание у нас, но едва ли може да се

намери приемливо оправдание за неговото negliжиране от страна многобройните експерти, с които ЕК твърди, че контактува при изготвяне на докладите си. А нито ред, в който и да е от мониторинговите доклади, не дава свидетелство, че резултатите от този анализ са взети предвид.

Противното би означавало да е станало ясно, че цивилизационни задачи не могат да се решават с какъвто и да е пакет от моментни действия/мерки за поправяне на пропуски и недостатъци, в която и да е от трите власти, или с апел към политическа воля, какъвто е заключителният продукт от всяко ежегодно наблюдение върху България и Румъния. Би следвало да се вземе предвид, че политиката, чийто ориентир се очаква МСП да бъде, решава действително фундаментална задача по цялостно преобразуване на институционалния дизайн и начина на провеждане на политики, което в традицията на XIX и XX век спокойно може да се определи като модернизация на балканските страни<sup>91</sup>. Защото нито задачите са толкова различни, нито пък инструментите за реализацията им, нито успехът на съпротивата срещу промените. Именно на социо-културният контекст на тези задачи постоянства и играе определяща роля при осъществяването на фундаменталните социално-икономически и политически проекти. Поради което този контекст задължително трябва да се разбере и отчете в самия дизайн на реформените политики, ако не искаме провалът на реформите също да постоянства. Този път реформите са с много по-висока степен на императивност, защото от техния резултат се очаква България (и Румъния) да станат част от хомогенно социално пространство, в което фактически няма териториални граници, защото навсякъде е гарантирана свободна пазарна икономика и принципите на конкурентоспособността, автентична представителна демокрация, правова държава в партньорство с жизнено и активно гражданско общество, а поради това и защита на правата и личното достойнство на гражданите са гарантирани. (Защото това е онзи безусловно необходим ценностно-институционален фундамент на съвременна обединяваща се Европа,



въз основа на който вече може да се разгърне и да даде положителни резултати принципът за единство в многообразието.) Проблемът е в това, че при влизането в сила на договора за членство на Р България и Румъния в ЕС от 25.04.2005 г., нито едно от тези изисквания не е напълно спазено поради ключови дефицити във всеки един от елементите на тази социо-културна система, които са резултат на нейната цивилизационна специфика (Димитров 2012). Точно тук парадигмалният проблем става решаващ.

Напълно сме съгласни с редица автори, които от години следят професионално специализираната литература върху разширяването на ЕС и много преди нас са установили нейните ключови дефицити. Например, смятаме за особено ценно обобщението на Икиърт, че „„съществуващите изследвания твърде силно са повлияни от аналитичната рамка, разработена в полето на международните отношения. Казано накратко, изследванията върху разширяването и неговите ефекти се нуждаят от по-голямо теоретично, методологическо и емпирично разнообразие“ (Ekiert 2008: 7)<sup>92</sup>.

А още по-важно е неговото наблюдение, че „възможните негативни сценарии, техните конкретни причини, механизми и последици, остават слабо конкретизирани и недостатъчно изследвани“ (Ekiert 2008: 5).

Според нас до голяма степен този недостатък на научната традиция е в пряка връзка с другия дефицит, установен от Шимелфениг и Шолц, че „Все пак като правило, анализите на присъединителната условност на ЕС не взимат предвид историческите наследства“ (Schimmelfennig and Scholtz 2010). Което щеше да е изненадващо, *особено в светлината на доказаната силна зависимост на потенциала за демократизация на източноевропейските страни от техните исторически наследства* (Klingemann, Fuchs, Zielonka 2006; Schimmelfennig and Scholtz 2010). Всъщност обаче проблемът е, че политиките, чрез които се осъществява самата присъединителна условност на ЕС, не вземат предвид тези наследства, а научната литература – поне нейният мейнстрийм в лицето на

институционалния рационализъм<sup>93</sup> като съвременно въплъщение на позитивизма в политическите науки - просто пасивно следва практиката на разширяване на Съюза. (А те, трябва да го отчетем, доскоро бяха относително постоянен успех, което и оправдава господството на позитивизма...) Точно тази последователност се опитваме да преобърнем – политиките следва да произтичат от (или поне да ползват) установеното от научните анализи, които изследват причините за тяхната (не)ефективност.

Тъй като вече стигнахме до обяснението за наблюдавания феномен, ще си позволим да резюмираме в прав текст същността на нашата теза. МСП се оказва обречен на неефективност, т.е. на неспособност да постигне целите си в разумни срокове, не поради отделни слабости на неговия дизайн като инструмент за наблюдение и оценка или поради недобро/непълно използване на неговия политически потенциал. Обратно, въпреки слабостите си той би бил значително по-продуктивен, ако местните правителства бяха го използвали за постигане на целите, които се предполагат още по силата на договора за присъединяване към ЕС на България и Румъния. Ако се познават реалностите на цивилизационната ситуация в Югоизточна Европа *обаче няма основание да се очаква такава естествена нагласа от местните правителства*<sup>94</sup> – събитията от последните две години в Кипър, Гърция, България и Румъния само илюстрират това правило. Но всъщност проблемът изобщо не е регионален и подетите инициативи на ЕК през 2013 за търсене на общо-съюзен механизъм за наблюдение и защита на върховенството на правото във всички страни членки е логичен отговор на този всеобщ характер на проблема.

Тук обаче е същинският проблем пред използвания механизъм за реализация на следприсъединителна условност – цялостният му дизайн е построен върху нереалистични предпоставки. Фундаменталната грешка е самото допускане, че местните правителства искат да проведат фундаменталната реформа срещу статуквото, пораждащо систематична корупция (и мощна организирана престъпност в случая с България), но просто не знаят как

да го направят (Mungiu-Pippidi 2011). Откъдето и следва очакването МСП да играе роля на оперативно ръководство по поэтапна реформа. Оттук възниква принципната му безпомощност в реалната ситуация на систематична съпротива от всички политически субекти срещу политиките за реформи. Досегашният вариант на МСП просто не е замислен да решава социалните проблеми, с които разширяването на ЕС в Югоизточна Европа се сблъсква и ще продължи да се сблъсква в бъдеще.<sup>95</sup> Използвайки сполучливата метафора на Eckart D. Stratenschulte, Director of the European Academy in Berlin, огромният проблем на следприсъединителната условност изобщо не е в това, че ЕС е загубил (преобладаващата част от) моркова, а не разполага с тояга (или не е склонен да използва инструментариум за принуда). Проблемът е, че „хищници” (В. Ганев) не могат да бъдат мотивирани с моркови, независимо колко сочни или витаминозни. Казано по-пряко, причината изобщо да е необходим специфичен инструмент за следприсъединителна условност под формата на МСП произтича от факта, че в обществата от Югоизточна Европа често пъти правителства изразяват интересите не на гражданите, а на свързания с корупция и (икономическа) престъпност едър бизнес (например, данъчни престъпления, пране на пари, злоупотреба с публични фондове, а не рядко и с класически престъпни дейности като контрабанда, търговия с наркотични вещества и др.). Докато това изходно социално-историческо условие не бъде отчетено още в изходните предпоставки, върху които се конструират механизмите за следприсъединителната условност, а по-общо механизмите за взаимодействие със страните от региона, политиките на ЕС за разширяване и интеграция ще бъдат обречени на безрезултатност.

Точно поради това твърдим, че същинският проблем, който нашето изследване открива, е *парадигмална грешка в подхода към МСП*.<sup>96</sup> Става дума на първо място за подход, който е практически реализиран в политиките на ЕС, а след това е академично легитимиран и от мейнстрийма на изследванията върху европеизацията. На този етап от нашето проучване би

следвало да е ясно вече, че въпросът, на който търсим отговор, *не е дали* ЕК им принос към кризата на постприсъединителната условност, а - *как конкретно тя съучаства в нейното поражение*. И на следващо място - поради какви причини и, съответно, с какви алтернативи?

От една страна обзорът върху специализираната литература по европеизация и евро-разширяване открива, че едва напоследък възниква устойчив и разрастващ се научен интерес към *контекстът* на разширяването, а в резултат на това – възниква и интерес към т. нар. *наследства*, които влияят върху хода на актуалните политически процеси (Cirtautas, Schimmelfennig 2010). От друга страна, въпросът не опира до „закъсняло внимание” към историческото наследство, защото интересът към ролята на икономическата и политическа култура в европеизацията на страните от Централна и Източна Европа не е отскоро.<sup>97</sup> Фундаменталният проблем е именно парадигмален, защото опира до това *как ще бъде разглеждано методологически* историческото наследство или специфичният културен контекст. Сборникът на Янош Ковач и Виолета Зентай (Kovacs and 2012) е пример, че ако гледаме на икономическата или политическа култура с „розови очила” категорично няма да разпознаем начина, по който тя влияе върху европеизацията на бившите комунистически страни<sup>98</sup>. Унгария категорично не е южноевропейска страна, но нейният политически живот през последните години е голямо изпитание пред ЕС.

Но дори и да подходим, подобно на Франк Шимелфениг, ценностно неутрално към регионалния контекст на историческото наследство, това не гарантира разбиране на спецификата на изследвания предмет: Евристиката, а и политическите ползи биха били минимални, ако смятаме, че „наследството” е просто пореден *отделен фактор* в съвкупност от детерминанти на текущата политика (структури, актьори, институции), безотносително дали ще го схващаме като дълбоки, дълготрайни и широки по обхват *условия* (deep, enduring или encompassing conditions)..<sup>99</sup> Наследството не е външно условие, то е въплътено в начина на действие на цялата социална система, в особените цели, инструменти и начин на

поведение на актьори, групи и институции, обуславящи структурата от интереси, формалността на демокрацията и маргиналността на правото. А съответно и върховенството на корупцията като печеливша стратегия за успех в тази социална система.

Докато не схванем историко-културното наследство като *вътрешен характер на структурите, актьорите и институциите, проявяващ се тъкмо в начина на тяхното действие* (изходната им зависимост от непублични политики като базисен принцип на тяхното съществуване, включително – отношението им към фондовете и програмите на ЕС), ние обричаме политиките на евроинтеграция и разширяване на провал. Само тогава – след радикалната парадигмална преориентация - ще можем да разберем как местните правителства, безотносително към партийно-идеологическите им цветове, се оказват „хищниците”, които не се интересуват особено от „моркова” на членството в ЕС и успешно саботират инструментите на следприсъединителната условност.<sup>100</sup> Това означава да се откажем от търсене на фактори (Шимелфениг, Икиърт) към обяснение на начина, по който социалните системи действат, включвайки „историческите наследства” в качеството им на *характер на начина на действие на системата*.<sup>101</sup>

В тази връзка, но след направени методологически уговорки, сме напълно съгласни с обобщението на Каталин Ковач и Петя Кабакчиева - „Европеизацията е силно зависима от изминатия път на развитие (path-dependant). Дълбоко вкоренените културни особености на рецепиращите административни култури не могат да бъдат преодолен изведнъж и създават различни модели на съществуване. По-развити държави-реципиенти успяват да изградят „острови“ в морето на старата си администрация, като въвеждат сравнително децентрализирани вертикални отношения, докато по-слабо развитите държави предпочитат да изградят „суперструктури“. Тези „суперструктури“, независимо от въведените строги механизми за контрол, се оказват по-слабо устойчиви на корупция и политически патронаж.“ (Kovacs, Kabakchieva 2012 ; 146, вж също Andreev 2007).

Колкото по-на югоизток отиваме, толкова по-често срещаме тази историзирана изследователска перспектива към предмета на изследване. : „Нееднаквото възприемане на европеизацията показват, че макар този процес в отделните държави да се основава на едни и същи външни принципи и действието на сходни инструменти, в крайна сметка европеизацията се оказва отчетливо национална задача по реформиране и способност за пренастройване. Тя представлява път на вътрешна трансформация, в който всяка страна приспособява своите политики, процеси и институции към нови правила, процедури и практики, произтичащи от общата европейска система на управление“ (Dîrzu 2011: 53)<sup>102</sup>.

Дори Вачудова и Спенджарова, преднамерени последователи на институционалния рационализъм, често започват анализите си на особения българо-румънски случай с въвеждане на решаващата роля на историческото наследство: „С началото на демократизацията, вътрешнополитическите условия в България и в Румъния бяха по-неблагоприятни от тези в съседните държави. Множество сравнителни изследвания на посткомунистическото политическо развитие показват важността на комунистическите и дори предхождащи комунизма мрежи, които влияят върху политическите траектории след 1989. България и Румъния бяха подложени на репресивни и силно клиентелистки комунистически режими, които поеха властта в общества със слабо развити индустрия и граждански организации от предкомунистическия период. „Революциите от 1989“ в тези държави бяха вътрешен комунистически преврат, чрез който опортюнисти от втория ешелон представиха себе си за демократични лидери на прехода и след това използваха държавната власт, за да спечелят първите избори. Така голяма част от частичните икономически реформи от 90-те обогатиха елита и вкопаните корупционни мрежи, като в същото време удължиха икономическите трудности на обикновените граждани. И в двете държави формациите, които наследиха комунистическите партии, са разобличени във всеобхватна и систематична корупция, както бихме очаквали след като от години тези партии са

упражнявали контрол върху държавата (Spendzharova, Vachudova 2011: 40; сравни Vachudova, Spendzharova 2012: 2). (Най-систематично, емпирически плътно и аналитично убедително този процес е изследван от В. Ганев.)

Не е случайно, че Пападимитриу и Гатева озаглавяват заключението на своя анализ върху особения случай на българо-румънската европеизация „политически наследства и бъдещи ефекти – да погледнем назад, за да видим напред“ (Papadimitriou, Gateva 2009). А самият им интерес към този особен случай е породен от обстоятелството, че той „насочва към важността на вътрешните посреднически фактори, които *обулавят предпоставките за трансформиращото влияние на ЕС и произвеждат разнопосочни траектории на реформите в страните от Централна и Източна Европа*“ (Papadimitriou, Gateva 2009: 2, курсивът наш - ГД и кол.).

Същевременно, когато човек е принуден да сравнява анализите на Хюз и сътрудници, Мунгиу-Пипиди, Аг, Менделски, Ганев, Аврамов и др., които бяха многократно цитирани в настоящето изследване, с констатации в мейнстрийма в изследванията върху европеизацията (от рода, „Спенджарова и Вачудова (2012) намират малко доказателства за регрес в реформите в България и Румъния), сблъсквайки се с такова ясно противоречие в интерпретациите на една и съща „фактология“, няма как да не си дадем сметка за дълбочината на проблема. Тук не става дума за познаване на факти, за лична пристрастност или други случайни (извъннаучни) фактори. Сблъскваме се с фундаментална несъизмеримост между парадигмите, които дават (или отнемат) право на валидност на фактите и по същество предрешават посоката и резултатите на индивидуалните изследователски усилия. Този въпрос заслужава допълнително внимание заради методологическата сложност и изключителната важност на преките му политически последици.

Не сме първите, които формулират този проблем открито. Още преди около десетилетие Хюз и съавторите му изрично поставят проблема за подхода, от който се водят практиките и

изследователите на европеизацията, и подчертават, че скритият в основата му позитивизъм е най-големият проблем:

*„Докато редица изследвания са проучили как ЕС изгражда политиката на условност и са обяснили механизмите, чрез които ЕС се опитва да я приложи в страните от Централна и Източна Европа, остава фундаменталният проблем с използването на концепцията за политиката на условност, а именно, че тя е обусловена от позитивистки предпоставки. Позитивистките предпоставки, че условността постига спазване на стандартите (compliance) и/или адаптация, са тавтология и следователно нямат аналитичен смисъл, защото не ни казват нищо за истинската същност на политиката на условност или за същността на изпълнението на стандартите и взаимовръзките между двете. Тези връзки могат да бъдат анализирани единствено, ако се наблюдава как функционират заедно в практиката.” (Hughes et al. 2005: 11).*<sup>103</sup>

Според цитираните британски изследователи, чиито резултати по никакъв начин не са повлияли на мейнстрийм литературата по европеизация, вредата от позитивизма може да се проследи на няколко равнища:

- Плоско, едномерно разбиране на взаимодействиящите си елементи на социалния живот като еднопосочни „фактори на въздействие”;
- Универсално разбиране на европеизацията и условностите на ЕС като вариращи в степен, а не в качество като варианти и фази на историческа реализация;
- Като резултат от горното, налице е ясно разпознаваема тенденция да се митологизира безусловното позитивно въздействие на ЕС върху страните, с които той взаимодейства – кандидат-членки, новоприети членки и съседните страни, което означава неспособност да се улови реалната сложност, многообразие и диалектика на европейската интеграция и разширяванията на Съюза. (Hughes et al. 2005 : 2-2).



В противовес на този доминиращ и досега позитивизъм авторите предлагат собствена изследователска програма:

„Така ние дефинираме условността посредством процеса на нейното приложение, а не като идеално-типично предполагаемо властово отношение. [...]. Условността се характеризира именно с взаимодействието между разнопорядкови актьори, възприятия, интереси, различни награди и санкции, времеви фактори, придържане към институционални стандарти и стандарти в политиките (пак там, с 3)...Съответно, прилагането на условността трябва да се анализира на база конкретен случай, като се държи сметка за съответната област на политики и за конкретната държава, както и за разнопорядковите актьори, които участват в процеса както от страна на ЕС, така и от страна на кандидатките, техните възприятия, предлагането на различни награди и санкции, взаимодействията във връзка с изпълнението на стандарти, и как целия този процес се развива във времето“ (пак там, с 174).

Изпълнението на тази изследователска програма – напълно логично, тъкмо поради своята методологическа, вътрешна органика - откроява „подвижния“ характер условността, несъгласуваността в нейното прилагане във времето от страна на Комисията, и липсата на строга причинно-следствена връзка между условността и политическите или институционални резултати в страните от ЦИЕ. Вътрешните институционални промени в страните от ЦИЕ в контекста на адаптационния натиск на ЕС се различават значително в отделните държави, а вътрешнополитическите актьори имат значително поле за маневриране.” (пак там, с 8).

Точно този подход, който съзнателно приоретизира сложността, вътрешната динамика, контекстуалността и историческите наследства като активни конституенти на процеса на европейска интеграция и на европеизация– особено при изучаването на развиващата се условност на ЕС, за нас е съзнателно направен избор на изследователска стратегия. А това

означава и задължителна методологическа рефлексивност – не само към процеса на изследване, но и към процесите на провеждане политики за интеграция чрез условност.

## **5.2. Въпросът за промисления избор на аналитична оптика към партньорството между ЕК и Р България**

Казано накратко, кризата на следприсъединителната условност в България и Румъния е *конструирана като резултат* от сблъсъка на *две дълготрайни исторически тенденции*, които са *произвели противоположни, но еднакво нереалистични очаквания* към МСП и, в този смисъл практическата реализация на този иновативен механизъм на ЕК<sup>104</sup> е бил във висока степен предопределен да се провали. Това означава, че за да разберем актуалното състояние на процеса задължително трябва да преминем през концептуална реконструкция на особените „исторически наследства” на условността на ЕС, от една страна, и от друга - на политическите модели на двете южноевропейски страни, чиито предистории пораждат собствените утопични очаквания на поредицата правителства, сблъсъкът на които противоположни илюзии на „партньорите” проваля МСП. ЕК екстраполира върху приложението на МСП опита от предходните години, но при радикално променени, по-точно – структурно влошени условия. Същото правят и националните правителства, само че приоритизирайки друг пакет от свойства на предприсъединителната условност и под въздействието на допълнителен пакет от влошаващи ситуацията им проблеми. Присъщата на условността *vagueness and inconsistency* са само благоприятната среда за този сблъсък на илюзиите.

Да започнем с процесите на страната на условността на ЕС. Задълбочените проучвания върху тази безпрецедентна политическа практика ( Hughes et al., Grabbe, Agh, Kochenov)

убедително доказват, че разгръщането ѝ през десетилетията на развитие на самия ЕС носи отчетлив характер. Негови ключови отличителни особености са:

- Условността е универсална като инструмент за действие на ЕС, т.е. тя се прилага от Съюза към всички кандадат-членки и има гарантиран ефект на действие, защото е доброволен съюз на типологически еднопорядкови общества. (Позитивистските изследвания само препотвърждават скритите предпоставки на политиките за евроразширяване като установен факт.<sup>105</sup>);
- Ползите от членството в Съюза са толкова големи, че националните правителства ще направят всичко, за да го постигнат, а веднъж постигнато изискваното от статута на страна членка на ЕС качество на живота се самоподдържа, т.е. европеизацията е необратим процес. Следователно, единственият проблем е тя да се постигне веднъж, а това става сякаш от самосебе си и не предполага ясна, стриктна правна регламентация на права и задължения на статута по членството в ЕС, за разлика от конкретните политики и начина на действие на институциите му.
- Условността се конструира безусловно като асиметрично отношение на власт като асиметрията е толкова очевидна (Grabbe, Sedelmeier, Borzel & Risse), че изключва опити за реална съпротива от местните елити, които са избрали курс към присъединяване към ЕС, т.е. сама по себе си е гарант за compliance чрез безалтернативност;
- Политиките за реализация на условността са винаги определени от значителна доза неопределеност и двусмисленост, даже непоследователност, така че оставят огромен простор за политическа дискреция (Hughes et al 2005, Grabbe 2006, Ivanov 2012)<sup>106</sup>;
- Поради трудноопределимия характер на изпълнението на задачите по европеизацията и невъзможността за прилагане на точни измерители, ЕК приоритизира отчитането на

успеха чрез прехвърляне на акитата в локалната нормативна база, а оттам нататък се предполага вече действат механизмите на върховенство на правото, изисквани по силата на Копенхагенските критерии (Grabbe, Mendelski, Ivanov). Хедър Грабе обаче е много прецизна, когато установява производността на минималистичните очаквания от страна на Комисията от „подвижността” в съдържанието и обхвата на *acquis* (Grabbe 2006: 33-34;

- От европеизацията няма губещи и, следователно, не може и да се очаква сериозна съпротива срещу нея, освен от, принципно преодолими, единични „veto players”. Иначе тя е естествен процес, който се осъществява чрез еволюция, адаптация, дифузия, *learning and socialization*, договаряния на насрещни интереси, изчисляване на ползите, т.е. тя е нормалният начин на развитие на европейските общества (въпреки че има прекомерна/диспропорционална фокусираност върху икономическите основания на обществения живот в специфично неолиберална интерпретация – както установяват още преди десетилетие изследователи като Хюз, Грабе, Аг и други).<sup>107</sup> Оттук и с необходимост произтича крайно неразработен апарат за санкции, но и трайната нагласа дори наличните възможности за санкциониране да се избягват (което се превръща в омагьосан кръг – съзнанието за ограничеността на възможностите за въздействие със санкции допълнително се превръща в основание за преднамерен отказ от приложението им).
- Това, че ефективността на условността на ЕС е силно варираща по ефективност в зависимост от страните, а и от секторните политики, в които се прилага, се открива на много късен етап от нейното историческо развитие, а и продължава да се интерпретира като разлика в степен и дълбочина, но не и в принцип (Sedelmeier 2011; Borzel & Risse 2012; Mendelski 2009).

- Като резултат от всичко дотук, непрекъснатата политическа иновация, която присъединителната условност на ЕО/ЕС осъществява близо четвърт век (Hughes et al, Grabbe, Sedelmeier, Agh, Borzel), е повече *спонтанен процес* на учене от грешките и интуитивно експериментиране, отколкото въпрос на осъзнат и реализиран като операционализирана стратегия политически подход (Grabbe). Въпросът е, че липсата на големи грешки/провали досега („европеизацията е постоянстваща success story”) е оправдавала този начин на развитие, което и позволява на условността да постоянства в ключовите си характеристики, включително преднамерената неопределеност<sup>108</sup>. Но същото казано наопаки означава, че изконсумирането на „голяма грешка” може да стане основание за качествена промяна в механизмите за реализация на следприсъединителната условност (поне), за да се развива ЕС като успешен, *отговорен субект* на политики на разширяване.

В резултат от тази устойчива определеност на условността, когато тя трябва да се превърне от предприсъединителна в следприсъединителна, се очертава кризисен период. Не случайно Аг смята *целия период след началото на 5-тото разширяване за криза на ЕС*<sup>109</sup>. Става дума за това, че следприсъединителната условност би следвало да решава свършено нови задачи, а тя продължава да следва типологическата си характерност от предприсъединителната фаза (. Най-кратко това противоречие между нов характер на задачите и стар характер на решенията, предлагани от условността на ЕС могат да се сведат до следното: изчезване на стимулите, промяна на контекста, а съответно и на статута на бившите кандидатки, което означава и промяна в мотивацията за поведение в условията на пълноправно членство.....

Така обаче се появява нова ключова характеристика на следприсъединителната условност – изострено вътрешно противоречие, което обаче остава невидимо/неосъзнато за дейците на тази политическа практика. Следователно, това, което провалът на МСП в България и Румъния показва, всъщност не е ново; то е само рязко изостряне и оголване, излизане на

повърхността на текущата политическа събитийност на структурната криза на следприсъединителната условност. Тази кулминационна фаза на кризата е произведена вече от сблъсъка на противоположните, но илюзорни очаквания на ЕК и на местните правителства, които са едновременно и породени (в значителна степен) от латентната фаза на кризата, и от общият, постоянен характер и на условността, и на двете национални общества.

Заложената в очакванията на ЕК илюзия към приложението на МСП се състои в надеждата, че периодичните доклади ще имат същата сила на въздействие като докладите от предприсъединителния период. Т.е. например, посочването на полетата на социални проблеми ще е достатъчно основание местните управляващи да съсредоточат усилията си за реформи точно там, също че „смръщването на вежди” ще е достатъчно като санкция за правителствата, за да ги върне към дължимия правилен курс на действие и пр. Тези очаквания *са били валидни* и са давали резултат в продължение на близо 10-15 години. Естествено е да възникне впечатлението, че тези скрити допускания в предпоставките за провеждане на европеизацията са универсално истинни, а да не говорим, че социалната наука в лицето на позитивистките изследвания непрекъснато ги потвърждават. При все това те са илюзорни, защото ситуацията вече е съвършено различна:

- На всеки следващ етап от разширяването на ЕС то включва съществено различни страни – не просто страните от четвъртото и петото разширяване са типологически различни, но и вътре в общия „блок” на страните от „Източна Европа” има съществени разлики между Полша, Унгария, Чехия и Словаки, от една страна, България и Румъния, от друга, а Балтийските страни са също отделен и вътрешно отдиференциран случай (Естония и Латвия се оказаха с доста различни траектории на развитие след присъединяването си към ЕС). Тук не става дума за разлики в „скорост на движение” или който и да е друг единичен признак, по който страните се

различават помежду си чрез количествени стойности. Налице са дълбоки типологически несъизмеримости между качествено различни общества, поради които типологически различия се образуват под-групи, например – България и Румъния са страни, в които се говорят различни езици, историите им са доста различни, но в типологически план са много трудно различими и заедно изпаднаха от групата на първенците на петото разширяване, за сметка на закъснелите, но изпреварили ги Балтийски страни....

- Причините за тези типологически различия в дълбочинни структурни основания на социалния живот (например, в България и Румъния имаме отчетлив аграрен характер на икономиката и обществото, произтичаща от тук слаба комерсиализация, социална сплотеност, неразвито гражданско общество, повърхностна християнизация, поради което социалната връзка се конституира като силно централизирана държавна власт, която обаче е предназначено държана в състояние на „беспомощност” и става жертва на клиентелни, квази патриархални отношения. And so forth.)
- Което означава, че за общества от този тип задачите по европеизацията са много повече на брой, много по-обхватни като сектори на социален живот и много по-дълбоки.<sup>110</sup> Накратко, задачи с такава дълбочина и обхват са практически неизпълними, освен на хартия. Но пък самата липса на върховенство на правото в тези страни прави усвояването на акитата безпроблемно (все едно е дали няма да прилагаш на практика националното законодателство или транспонираното). Въз основа на миналия опит на ЕК тя може да бъде заблудена за успешна европеизация.
- Само че поради самия факт на предишни вълни на разширяване ЕК вече е установила реалността на проблема за приложението на нормативната рамка и настоява за свидетелство именно за *приложение* (за резултати), а това далече не е единственият аспект на съществено променен контекст. Контекстът е променен фундаментално,

поради факта, че набраната в предприсъединителния период инерция на социална промяна е давала привидна валидизация на допускането на за универсалност и необратимост на европеизацията<sup>111</sup> и, съответно, за излишното санкциониране за неизпълнение. Но когато европеизацията е била основно на хартията преминаването на една страна в статут член на ЕС означава загуба на стимулите (както а) очакваните ползи от членството, така и б) конкурентната среда от други кандидати, но и с) невъзможност да се извличат политически дивиденди от самоцелното членство в ЕС, което вече не е политически залог, от който да се черпят партийни дивиденди).

- За първи път с присъединяването на България и Румъния към ЕС възниква безпрецедентната задача социални трансформации *да променят характера на съдебната система в съответното национално общество*. Това е особено деликатна тема по две причини. Първо, както множество изследвания са установили, следприсъединителна условност е продуктивна по отношение на политики, които се опират на ясни акита и по които прогресът може да бъде доказан. Това не касае сферата на правосъдието, а) защото това е структурна предпоставка за върховенство на правото, а по силата на Копенхагенските критерии то *се предполага да е налично преди приемането на страна членка в Съюза*. Просто не би могло да има акита за изграждане на правово общество в ЕС-15. Освен това, самата сфера на правосъдие е прекалено чувствителна за всяко национално общество и поради това в тази област б) *няма възможност за обща европейска регламентация*. Заедно тези две причини обясняват липсата на акита в тази особена сфера (Sedelmeier, Mendeski, Ivanov), която се оказва ключ към фундаменталната структурна промяна в югоизточните общества. Оттук и твърде ограничените, по начало, възможности за ефективност на следприсъединителната условност, движеща се по инерцията на своята предполагаема универсалност и на предишни успехи в други секторни политики. На второ място



следва да се радикализира многократно повтаряното наблюдение на М. Менделски, че следприсъединителната условност работи при прилагането на акитата, когато това означава най-вече технико-процедурните промени, но е безрезултатна в опитите за структурни реформи, които биха довели до преразпределяне на властта – предлаганите по силата на следприсъединителната условност промени в съдебните системи реформи са именно от втория вид – преразпределят не само властта вътре в съдебната система, но и в цялата политическа система. Поради което изначално е могло да се знае, че тъкмо тук поради тези особености на контекста на приложение на условността – в заварения ѝ вид - шансовете ѝ да постигне целите си са пределно малки. Накратко, контекстът е структурно и ценностно съвършено различен от предприсъединителния период, което а) означава промяна в характера – дълбочината и обхвата - на задачите, б) отпадане на предишния инструментариум за въздействие и в) неговите локални подпорни механизми и условия. Но въпреки всички тези широкообхватни структурни промени в условията за провеждане на политиките на условността, ЕК запазва *непроменени предишните очаквания* за поведение на националните правителства.

- В самия дизайн на МСП е заложена базисната предпоставка, че правителствата ще продължат да реагират на механизма за реализация на условността – било, защото така е „по правилата”, било просто по инерция....Точно тук илюзиите на ЕК по отношение на потенциала на следприсъединителната условност, формирани от изминатия път, стават вече особено деструктивни, защото самите правителства, безразлично към персоналия и партийен състав, имат собствени насрещни илюзии, за които ЕК също няма как да си дава сметка. Те се ръководят вече не от стопилите се „предлагани стимули” на членството в ЕС, а именно от собствените си ценностни нагласи и партийни залози (Ганев, Иванов, Танасиу и Раковита).

Това вече ни изправя пред нов ред на изреждане на ключови конституенти на утопични очаквания на местните правителства, *които са формирани от предишните години на взаимодействие с ЕК*:

- Правителствата очакват, че ЕК ще продължи да финансира изграждането на капацитет и, поради това, не бързат особено с неговото изграждане, въпреки усвояването на средствата. Защото, ако го изградят, бенефициенти на европейското финансиране ще станат пряко гражданите и икономическите субекти, а не самите правителства и тяхната роля драстично ще намалее като пряка дискреционна преразпределителна власт;
- Правителствата очакват, че ЕК ще продължи да отчита като успех постиженията на хартия и естествено разглеждат изискванията за приложение и конкретни резултати като нечестна „промяна на правилата”. Обаче да постигнат поставените от МСП цели, би означавало за тях да променят цялостния социален модел, което би ги обезвластило и поради това те са сигурни, че всеки друг партиен субект ще поддържа същия курс на съпротива срещу реформите и имитация на европеизация;
- Правителствата в България очакват, че ЕК ще се възползва от предходната практика на дискреционни политически бонуси за лоялност („подаръкът за Косово”) и инвестират усилия в поддръжане само на проевропейски дискурс (под постоянната реална заплаха от преобръщане на политическите интереси към Русия);
- Правителствата са сигурни, че ЕК няма да използва дори ограничения ресурс от санкциониращи механизми, защото този прецедент би направил подобни действия приложими и към други страни членки.
- Правителствата, донякъде осланяйки се на изминатия път, разчитат, че ЕК е също толкова безотговорна в поведението си, колкото и те, и че просто ще играе

„политическата игра” (да си затваря очите пред липсата на едни или други европейски стандарти във всяко едно от наблюдаваните общества), подобно на предходното десетилетие (което се оказва особено нереалистично в светлината на социално-икономическите последици от световната криза от 2008 г).

Накратко, правителствата също са екстраполирали напред във времето върху МСП натрупания опит от предприєдинителния етап, защото, от тяхна гледна точка, действително „нищо не се е променило”. От 2007г обаче ситуацията е съвършено различна – глобално, вътре в ЕС и по отношение на новоприсъединилите се страни - и няма как този механизъм да е просто продължение на предприєдинителната рамка за взаимоотношения между ЕК и националните правителства. Сблъсъкът на срещуположните илюзии е бил просто неизбежен и въпрос единствено на време кризата на прилаганата следприсъединителна условност да излезе на повърхността – румънската криза изпревари българската с почти една година, но остана затворен в границите на отношението Брюксел-Букурещ, докато нашата се оказа много по-дълбока и дълготрайна и се изля извън рамките на това отношение като уличен протест на гражданството срещу цялостния политически модел в страната.

Както се вижда, препъни камъкът в този случай е фактът, че политиките на социални промени, очаквани от ЕС, с хода на времето са стигнали до корена на проблемите, до структурния характер на обществените системи в двете страни, които ги правят типологически различни – оттук и откритието в последните доклади на ЕК, че става дума за „фундаментални и всеобхватни реформи”. Тук вече стигаме до въпроса за ключовата историческа определеност на характера на националните общества в югоизточна Европа, който е типологически еднакъв в двете страни, а поради това и поражда едновременно и особения характер на проблемите, но и менталитетните особености и очаквания/илюзии в общ модел на политическа култура, поддържащи тяхното възпроизводство.

Ако погледнем към МСП в хоризонта на дълготраещото настояще на модернизационните реформи в България<sup>112</sup>, лесно ще открием същината на проблема – систематична съпротивата срещу цивилизационната трансформация, скрита зад чисто декларативно политическо съгласие с курса за реформи, наложени от външните кредитори на страната ни, преминаваща в протяжно взаимно надлъгване, от което корупционните механизми са неоткъсваема част (Р. Аврамов 2007)<sup>113</sup>. Фундаменталното изследване на Аврамов би следвало да е задължителна отправна точка за всеки<sup>114</sup>, който се произнася по въпросите на политики за реформа в България и страни като нея. Въз основа на изобилен фактологически материал (върху повече от сто години) той е обяснил връзката между неразвитата пазарна икономика, неинвестиционното отношение към капитала и, производните от тези предпоставки, политически практики за привилегирован достъп до държавни средства, а също и манталитетни модели (на постоянстваща борба за лично и групово облагодетелстване чрез достъп до власт), превръщащи корупцията в норма. А срещу този контекст сменящите се външни кредитори са настоявали несменяемо за модернизационни реформи като предварително условие за усвояване на заемите. В резултат, неколkokратно напомня Аврамов, четири пети от пътищата и пристанищата на страната са построени именно под този външен натиск. Но с цената на партийно покровителствано разграбване на държавните ресурси, без партиен цвят, и още повече – с цената на трайна неспособност да се установи механизъм за устойчиво национално социално-икономическо развитие, което да премахне зависимостта от външно финансиране. Оттук и вековната традиция на систематична съпротива срещу реформите, които биха взривили всички аспекти на местните порядки, а те са дълбоко и широко вкоренени в статуквото. Историческият неуспех на реформите е породен именно тук – срещу тях действат не никакви частни, колкото и да са мощни, но отделни интереси на лица и групи. Срещу реформите спонтанно и синхронизирано действа именно систематиката на статуквото, в което всички са вкопани в една или друга степен.

Тук е важно да направим препратка към друга една местна традиция, предхождаща опита по приложение на МСП. Преди години Световната банка направи опит за подпомагане на българските правителства да променят качеството на социалния живот у нас чрез модернизация на цялостната образователна система, целяща не просто повишаване на равнището на образованост или качеството на човешките ресурси, а по-общо – трайно да повиши икономическия капацитет за развитие на българското общество. За целта бе създаден и приведен в действие 9-годишен проект за Модернизация на образованието, който се провали още на третата година “поради липса на напредък”.

Наблюдението над реализацията и провала на този проект в много отношения намира пълно покритие с констатациите за докладите по МПС – подмяна на целите на реформата със самоцелни действия по усъвършенстване на системата; имитация на реформи с оглед усвояването на средствата, но за “други цели”; спонтанна, но систематична съпротива срещу промяната, включително на менталитетно (езиково) равнище; дълбоки цивилизационни и общо-социални – институционални, нормативни и менталитетни корени на тази съпротива; постепенно открояване на проблема за качеството на управлението като ключ към резултатността на реформите и решаващата роля на ownership-а над политиката за реформи като условие за техния възможен успех (Димитров 2012 ).

Случаят обаче категорично *не е идентичен*, поради една фундаментална разлика. Световната банка не е реална заинтересована страна по реформите в българското общество. Обаче с влизането си в ЕС Р България, в лицето на нейните правителства, сама се е задължила да постигне стандартите на публичен живот, които гарантират социална хомогенност на общото европейско пространство. В този смисъл, ЕК не е външна на българското общество, а именно заинтересована страна в поддържането на принципите и ценностите, които правят ЕС възможен, доколкото българското общество (следва да) е част от общото социално-икономическо, политическо и ценностно пространство. Но това означава пряко, че тя носи и

отговорност - не на страничен наблюдател, а на пряк участник в партньорство с българските правителства. Защото, напомняме още веднъж, както е подчертано изрично в докладите от 2012 г., “Европейският съюз днес е взаимозависим в много висока степен”.

Освен това *ЕК*, за разлика от *Световната банка*, има възможност за въздействие чрез *политически инструментариум, правни и финансови лостове*. Нещо повече – добре известно е, че към днешна дата *ЕК* разполага със значително по-адекватен и по-мошен инструментариум за въздействие върху страните членки, отколкото, когато е била изправена пред необходимостта да се справя с проблемите на страни като Италия или Гърция, но пък продължава няма охота да го прави (Мунгиу-Пипиди 2011: 161). *ЕК* носи *споделена отговорност за неговото качество и неговите резултати, заедно с българските правителства* (по този въпрос сме единомишленици с Д. Смилов). Но това вече е въпрос на политически подход и на политическа отговорност.<sup>115</sup>

## 6. Огромното социално-политическо предизвикателство пред МСП

### 6.1. Неопитността като оправдание

Не подлежи на съмнение, че задачите, поставени пред МСП са безпрецедентно предизвикателство не само за ЕК и за националните правителства в наблюдаваните страни на първо място<sup>116</sup>. Едва ли цялата история на модерността може да предложи съпоставими примери за *експерименти за социално инженерство в общосоциален мащаб в условия на представителна демокрация*. Парадоксът е очевиден – целта на модернизацията е качествена *трансформация на цялостната система на обществения живот*, а тя трябва да се извърши от онези, които са нейни носители, от онези, които са вкоренени в статуквото и които, следователно, сами себе си трябва да променят – без гаранции, че след промяната биха запазили позициите си. Единственият шанс, който не е особено голям (но пък научната литература го приоритизира като единствено възможен), произтича от това, че всъщност няма холистко общество, а множество групови субекти с разнородни интереси и в този смисъл задачата се свежда до намиране на механизъм, който да изведе свързаните с промяната маргинализирани субекти в относително привилегирована позиция срещу носителите на статуквото.

Казаното не отменя особената тежест на ситуацията, в която е трябвало да се реализира МСП. Както вече става ясно, никой в ЕС, но също и в двете балкански страни, не си е давал сметка за дълбочината на проблемите.<sup>117</sup> Допълнително трябва да се отчете обстоятелството, че дълбочината на проблема, произтичаща от систематизма на съпротивата срещу реформата, *не би и могла да се види в началото*, когато е бил изграден дизайна на инструмента за въздействие върху средата. В първия момент обективната липса на ресурси е толкова голяма, че е напълно логично да изглежда, че именно тази липса е причината за липсата на върховенство на правото, а и на резултати в работата на публичните институции.

Тези липси са впечатляващи дори като лист на изброяване, да не говорим за финансовия

ресурс, който е необходим за преодоляването им – от недостиг на материално технически средства (основателно оплакване от правоохраняващите институции, но даже и на заседателни зали – в Румъния); недостиг на кадри, недостиг на специализирано ноу-хау, липса на адекватни закони, липса на институции, липса на информационни системи. И т.н.

Няма съмнение, че първо трябва да се задоволят тези потребности от ресурси, за да стане ясно, че проблемът не е в тяхната липса, а в това, че *зад нея се крие нещо свършено друго*.

Едва след като законите бъдат приети, а институциите бъдат създадени, изведнъж се открива ново предизвикателство – законите трябва да бъдат прилагани, а институциите – да действат съобразно предназначението си. Когато това стане, на нов ред възниква следващия проблем – не просто трябва да се действа, а да се постига обществено очакван резултат.

А вече *след това* става ясно, че резултат може и да има, но неговият ефект да е различен, ако не пряко противоположен на търсения. Тогава на преден план излиза илюзията, че няма синхрон в работата на институциите, чрез които да се реализират реформените политики в реализация на обща стратегия, преследваща модернизационната цел по създаване на правово общество. И трябва да се изконсумира още време, за да стане ясно, че зад липсата на синхрон и очаквани резултати, всъщност има „липса на политическа воля” за постигане на целите. Която налична воля у всички управляващи да поддържат статуквото успешно се защитава чрез систематична съпротивата – първо в парламентите, а след това в институциите, призвани да прилагат насила, под външна принуда приетите закони - срещу всички онези институционални механизми, които отвеждат към политическа отговорност за провежданите политики, а най-вече – отговорност за техните обществени резултати (Racovita 2011).

Само че дори тази констатация *все още е далече от реалния проблем* – защото зад всяка политическа „липса на воля” за определен публичен резултат всъщност се крие наличие на политическа воля за постигане на противоположния, в защита на вкоренените интереси – ще



повторим за пореден път, не на едни или други групови частни интереси, на интересите на всеобщата вкорененост в статуквото.

Както показва изследването върху провала на Проект Модернизация на образованието (Димитров 2004), всяка политика за реформа, която не отчете като ключово условие на подлежащата на промяна ситуация самата систематична съпротива срещу реформата, е обречено на провал. Включително евроинтеграционната политики на ЕС (Agg 2008a: 21). В разглеждания случай това е особено съществено, защото от направения анализ на документите, в които е отчетен опитът от приложението на МСП, няма и следа от съзнание, че съпротивата срещу реформите е ключова част от задачата, подлежаща на решаване. Това обаче не е просто познавателен проблем. Това е пряко и първостепенно въпрос на политическа отговорност – *парадигмата за разглеждане на социалния проблем за върховенството на правото е на първо място проблем на споделена политическа отговорност*. А тя е същностно споделена между ЕК и националните правителства, особено в светлината на претенцията, че става дума за партньорство между субекти. Тук сме напълно съгласни с А. Аг, че „*следприсъединителният мениджмънт* в новите страни членки стана по-важен, отколкото досега, тъй като и двете посоки на реформа ще имат огромно влияние върху съзряването на новите страни за ефективно членство.“ (Agh 2007: 10).

## **6.2 Делът от политическата безотговорност на ЕК и въпросът за алтернативите**

Позволяваме се тази остра формулировка на резултата от аналитичното си наблюдение, защото не става дума за констатация на отделен факт, а за обобщение на целия пакет от характерни особености в употребата на МСП:

- Направо е шокираща *пълната безкритичност към инструмента*, която намира проява в поредица от характерни практики:

Първо, по твърде натрапчив начин в докладите за 2012 г. се отчита, че успехът в реформите е негов продукт (особено в доклада за България), а неуспехът - само на българските/румънските правителства.<sup>118</sup> Същевременно самият факт, че докладите намират за необходимо периодично да препраща към подкрепата, която МСП (и отделни негови тези) намират в резултатите от допитване до общественото мнение в двете страни, е повече свидетелство за „гузна съвест“, отколкото за правилност на политика, реализирана чрез този инструмент. Подкрепата на МСП от общественото мнение в двете страни не идва по силата на това, че обществеността познава съдържанието на докладите и одобрява инструментариума, прилаган в негово изпълнение. Уви, повърхностното и неинформирано обществено мнение в двете страни разпознава в МСП единствено външен *источник за натиск за реформи*.<sup>119</sup> Тук имаме най-примитивната връзка – „врагът на моя враг е мой приятел“, а тъй като правителствата (по-общо властите, включително съдебната) са категорично неодобрявани, то Евробарометърът се превръща в „социален отдушник“ за това неодобрение. Ще си позволим да отбележим отрезвяващия факт, че партията на В. Понта, чието правителство доведе отношението между ЕК и Румъния до безпрецедентна криза през 2012 г., спечели следващите парламентарни избори. Водачът на БСП С. Станишев, който като глава на правителство доведе отношенията между България и ЕК почти до точка на замръзване, стана лидер на ... ПЕС.

На второ място ще припомним многократно споменаваната в хода на анализа дискреционната употреба на МСП (поради отсъствие по принцип на концепция, стратегия и методология в същинския смисъл на думата при реализацията на условността през цялата ѝ история – вж Грабе (Grabbe 2006: 28-32)). В различни години пакетът от стандарти, по които се извършва наблюдението,

се използва доказуемо избирателно (най-малкото с приглушаване на определени аспекти и преекспониране на други, както вътре във фазите на прилагане на закона, така и между различните видове власти – изпълнителна, законодателна, съдебна).

Трето, което също не е маловажно - има ясно видими дефекти на докладите – композиционни, стилистични и концептуални, които явно не притесняват никого, които обаче не се забелязват/оценяват като проблем тъкмо поради изначалното отсъствие на ясна концепция и стандарти за приложение на следприсъединителната условност<sup>120</sup>.

- Още по-съществена слабост според нас са множеството препоръки, които имат скрити предпоставки, които обаче, ако са налични, самите препоръки биха били излишни (например, „ръководните равнища в съдебната власт тепърва трябва да докажат истинска ангажираност с цялостната реформа на съдебната система“ или „да се дадат правомощия на независима институция за разследване на имуществото на висши държавни служители и политици“). В твърде много случаи ЕК сякаш е в ролята на диригент, който просто трябва да даде с палката си знак на притаилите се в мрака виртуози на съответните инструменти, които ще дадат най-доброто от себе си за симфонията на реформеното усилие. Когато въпреки 5 годишното размахване на тази палка, максималният ефект е нестройна звукова палитра, изглежда сякаш диригентът е невинен.

- Не можем да приемем за нормално в докладите по МСП да се формулират безадресни послания – страните не са субекти и не може да се очаква страна да извърши каквото и да е, особено ако онзи, който дава препоръките за действие, претендира именно за полезност на неговото усилие.

- Характерен пример за прекомерно закъсняло действие е призивът за натиск върху местните правителства от страна на гражданските общества (сравни с

Vachudova, Spendzharova 2012: 7)., както и това, че вниманието на ЕК се насочва към възможното гражданско участие в реформите едва в контекста на кризата на реформите, защото то не е заложено изначално в изходния концептуален дизайн на инструментариума.

- Категорично не може да се приеме за достатъчно вниманието, обърнато при използването на МСП върху връзката „криминален бизнес-псевдо-демократична политика- институционална съпротива срещу реформите”: – ще го кажем и по-остро. Става дума за *ниско качество на концептуалната аналитиката в докладите и неизпълнено обещание за подпомагане на местните дейци да разберат естеството на предизвикателството в реформите*. Подценяване на систематичната съпротива срещу реформите е само най-фрапантният от множеството възможни примери. (Друг пример, но пряко свързан с първия, е неразбирането на решаващата роля на т.нар. историческо наследство в институционалната и политическата култура.) Напомняме също, че ниското качество на документа е *сериозно основание за неангажиран отговор* от страна на местните власти.

- Смятаме, че *свалянето на гарда от ЕК, което наблюдаваме в докладите от 2012 г.*, намерило израз в минимизирането на очакванията към България и Румъния *просто да покриват стандартите по задоволителен начин*, е капитулация пред статуквото и *предателство спрямо интересите на европейските граждани*.

Не би било трудно да разкрием систематиката, взаимната обусловеност между откритите недостатъци в осъществяването на МСП и отразяващите го доклади на ЕК, тъй като става дума за проявите и последиците на специфичен парадигмален подход<sup>121</sup>, но това би усложнило излишно настоящия текст и ще ни отклони още повече от по-важния въпрос.

Изброяването на всички тези съществени политически слабости *в подхода на ЕК, които се*

*наслагват върху вината на местните правителства, правят задължителен въпроса - какви са алтернативите?*

Най-общата насока за търсене на този ключов отговор вече бе посочена и тук само ще я повторим – за разлика от досегашния вариант на МСП, в който е приоритизирано наблюдението и оценката, а *партньорството е оставено във висока степен на институционална неопределеност* и фриволност при провеждането на реформените политики, *продуктивната алтернатива предполага приоритизиране на общоевропейското сътрудничество за преодоляване на съпротивите срещу реформите*. Това би означавало *поемане на споделена политическа отговорност чрез институционализация на публичните механизми за натиск към реформи от всички вътрешни и външни заинтересовани страни*. Няма причина да се притесняваме да го кажем още веднъж в прав текст – по-висок шанс за успех на следприсъединителната условност би имало, ако се намери *специфична форма за въвеждане на мек „политически борд“* (а в това отношение опитът на ЕС от работата с правителствата на Гърция и Кипър от последните години би бил евентуално полезен). Но това означава да се разработи много по-сложен инструмент, който едновременно трябва да е и гъвкав, за да отчита и промените в предмета на въздействие, и евентуалните различия в националните ситуации, но и много по-стриктно регламентиран като механизми за въздействие. Най-малкото – като институционализация на наднационалното носене на отговорност за курса на реформи, чрез което да се даде и стимул на вътрешните носители на импулс за реформи. Както самата ЕК напомня, според резултатите от проучването на нагласите на българските и румънските граждани чрез Евробарометър, около три четвърти от тези граждани настояват за активно ангажиране на ЕС в решаването на проблемите, които МСП досега само наблюдава и оценява.<sup>122</sup> Тези очаквания не бива да останат излъгани.

Нека за финал обобщим диагнозата си за политическото предизвикателството пред съвременния ЕС като перефразираме една много известна констатация на всепризнат авторитет в изследванията на европеизацията: *Дали* ЕС ще бъде способен да приложи трансформационен натиск спрямо проблемните страни-членки (спрямо страни, в които държавността има сериозни недъзи) по един наистина иновативен начин, *доколкото за целта той би трябвало да приспособи своя „набор от след-присъединителни инструменти“*?<sup>123</sup>

## 6. Заключение:

Ако си позволим да влезем в стилистиката на докладите на ЕК, с увереност можем да кажем, че МСП е “mixed picture” – не подлежи на съмнение добрата воля, усърдието и усилията, инвестирани от Комисията и нейните многобройни сътрудници, без да забравяме и чисто ресурсните инвестиции, направени в подкрепа на политиките за реформа в двете наблюдавани страни, особено преките финансови инвестиции. Постигнатото чрез тези добри намерения и воля, професионална добросъвестност и политическо постоянство (да се удържа на съпротивителния натиск) действително заслужават признателност от гражданството на двете югоизточно-европейски страни. Повтаряме, безусловно вярно е наблюдението на експертите на ЕК, че “без Механизма ситуацията щеше да бъде много по-лоша” (Gateva 2010). Вярно е и наблюдението на тандема М. Вачудова и Ан. Спенджарова, че „Процесът по МСП определено е спомогнал за прокарването на положителни реформи“ (Vachudova, M. and An. Spendzharova 2012: 13).<sup>124</sup> Разбираемо е изпитването от страна на ЕК разочарование, че инвестициите не дават очаквания резултат и все още не може да се говори за прогрес в установяване на върховенство на правото, в която и да е от двете страни (вж отново бел 54). Поставените пред МСП цели са все така далечни, както и през 2005 г., когато е взето решението за използването на такъв инструментариум в подкрепа на реформите в тези национални общества (сравни с Иванов 2012: 108, също Ганев 2012, Танасию и Раковита 2012), а постигнатият напредък се оказва обратим – след събитията в Румъния от 2012 г.<sup>125</sup> (и в България през лятото на 2013 г.<sup>126</sup>) това едва ли следва да бъде предмет на специализирано научно доказателство. Нашето обобщение идва по-късно във времето, стъпва на материал с по-голяма конкретност и поради това е по-остро, но по същината си то всъщност повтаря казаното от А. Мунгиу-Пипиди – „Условността, по начина, по който ЕС я прилага спрямо новите страни-членки и кандидатките от Източните Балкани, не изглежда да работи особено добре“. (Mungiu-Pippidi 2011: 149.)

Приложението на механизма *донякъде е успех*, доколкото не е напълно провален (а е легитимиран като част от създаването на предпоставки за реформи и сам легитимира курса към *фундаментална и всеобхватна реформа като основна политическа програма*). Но той *по-скоро не оправдава очакванията да е ефективен механизъм за подкрепа на реформите*. Защото по-скоро е:

а) инструмент за регистрация на трансформациите/отместванията в съпротивите срещу тях<sup>127</sup>

и

б) европейска легитимация на правителствени политики за имитация на реформи чрез изпълнение на мерки, които не отвеждат към резултат.

Ако МСП просто бъде съхранен в досегашния му вид, можем отсега да предскажем предстоящата изненада от две “открития”:

1) че *всеобхватната реформа* не е основа на политическата програма на българското общество, за когото и да било в целия спектър от досегашните политически субекти;

2) че същинският проблем е собствено политическата заинтересованост в съпротивата срещу реформите, произтичаща от връзката криминализирани икономика и собственост - политическо псевдо-представителство – особен институционален дизайн на властовите/публичните институции<sup>128</sup>.

Какъв е мислимият изход от тази извънредно тежка ситуация, каква е “рецептата”?

Ако гледаме на очакваните резултати от прилагането на МСП пределно сериозно и политически отговорно, то няма никакви основания да очакваме, че простото му запазване за какъвто и да е период напред би дало други резултати освен ескалация на разочарованието от неговата безпомощност.<sup>129</sup> *Има смисъл МСП да бъде запазен само ако неговата*



*ефективност рязко нарасне – рязко и качествено – за да може следприєдинителната условност да доведе до очаквания си резултат: пълноценно членство в ЕС.*

Това обаче би станало само ако бъде преформатиран **именно механизмът** за неговата реализация към **институционализация на реалното политическо партньорство между националните правителства и структурите на ЕС**. Пред качествено развитие на механизма не би следвало да има принципни бариери, ако се съгласим, че динамиката, *способността за еволюиране е вътрешно присъща на следприєдинителната условност на членството в ЕС, чиято конкретна форма на реализация е МСП* (Gateva 2010).

Какъв би следвало да е новият му дизайн – това е въпрос, чийто отговор задължително трябва **да се получи в резултат публичен европейски дебат върху основанията, целите, правомощията и инструментите му, които ще отвеждат към резултатност**. (В началото на този доклад нахвърляхме някои идеи какви могат да бъдат новите форми за взаимодействие между ЕК , ЕП и националните власти само като примери за институционализация на партньорството.) В този дебат би следвало приоритетност да получат въпросите за смяна на парадигмата: необходима е съвършено нова парадигма, която би отчитала историческия опит и поуците от досегашните действия; създаване на възможности за много по-голяма отговорност за хода на реформите между всички заинтересовани страни (stakeholders) вътре в националните общества и в общоевропейски план, както и за засилване на институционалните инструменти за въздействие върху носителите на политическата отговорност. От резултата на този публичен дебат ще зависи бъдещето на европейските граждани, заради които възниква, развива се и се разширява ЕС. Ние твърдо вярваме в правотата на прогнозата на Атила Агг:

*„... “определението“, което даваме на ЕС е до голяма степен социално конструирано и се променя коренно след всяка вълна на разширяване. След Източното разширяване на ЕС от 15 към 27 страни-членки обаче, това определение се измени до неузнаваемост. При*

*предишните разширявания преформулирането на представата ни за ЕС винаги е било ориентирано към настоящето като концептуална рамка за съществуващия Съюз. С Източното разширяване ЕС сякаш е достигнал своя вътрешен и външен предел за дълги години напред. Нито разширяването, нито задълбочаването на интеграцията може да продължи както досега. Днес ЕС трябва да бъде получи ново определение, с поглед към бъдещето. ЕС не е „даденост“, той трябва да бъде „преоткрит“ или преформулиран, и бидейки социално конструирано, това ново определение за ЕС зависи от нашия избор или нашата визия накъде да тръгнем.“ (Agh 2008: 11-12).*

## Библиография:

- Аврамов, Р. - *Комуналният капитализъм*, т. 3, Фондация "Българска наука и култура", ЦЛС, София, 2007
- ван Гервен, В. - *Европейският съюз. Политическа общност на държави и народи*. София: ИК „Лик“ 2007
- Даскалов, Р. - *Българското общество. 1878-1939*. С., ИК Гутенберг, 2005.
- Димитров, Г. - *Европейски цивилизационен процес. Избрани студии*, С. Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, 2012
- Димитров, Г. – Институционални ресурси за (не)осъществяване на социални реформи; в: *Европейски цивилизационен процес. Избрани студии*, С. Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, 2012
- Димитров, Г. (съст.) – Съграждане на гражданството. Перспективи пред публичното партньорство в България. (Резултати от емпирични проучвания). С. Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, 2013
- Иванова, Ив. – *Пет години механизъм за сътрудничество и проверка – време за размисъл*, София, ИОО, ИОО, [http://osi.bg/cyeds/downloads/CVM\\_Bulgaria\\_BG\\_LAST.pdf](http://osi.bg/cyeds/downloads/CVM_Bulgaria_BG_LAST.pdf), посетана на 11.02.13, 2012а
- Иванова, Ив. – Докладът на Комисията, , Под лупата на Европейската комисия, ИОО, , *Политики*, бр. 7, 2012, [http://politiki.bg/?cy=255&lang=1&a0i=223967&a0m=readInternal&a0p\\_id=998](http://politiki.bg/?cy=255&lang=1&a0i=223967&a0m=readInternal&a0p_id=998), посетана на 11.02.13, 2012б
- Иванов, М. - *История на външния държавен дълг на България, 1878–1990*. В 3 части, С., БНБ, 2009.
- Йелавич, Б. - *История на Балканите- 20-ти век*, С. Алат-Ах, 2003
- Лесенски, М. - Българските проблеми в правосъдието и вътрешните работи в европейски контекст, *Политики*, бр. 7, 2012, Под лупата на Европейската комисия, ИОО, [http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc\\_osf\\_heading&m=readDoc&p\\_id=995&p\\_inst=393442&p\\_save=yes](http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc_osf_heading&m=readDoc&p_id=995&p_inst=393442&p_save=yes), посетана на 11.02.13.
- Мишкова, Д. - *Приспособяване на свободата. Модерност-легитимност в Сърбия и Румъния през XIX век*, С., Парадигма, 2000
- Оценка на националната система за почтеност на България. Национален доклад 2011*, София, Прозрачност без граници, [http://www.transparency.bg/media/cms\\_page\\_media/121/NIS\\_Report\\_Bulgaria\\_2011\\_1.pdf](http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/121/NIS_Report_Bulgaria_2011_1.pdf), посетана на 11.02.2013

- Славов, Ат. - Незавършеният опит: върховенството на правото и конституцията от 1991 г., в: Христов, Ив. (съставител) – *(Не)станалото правово общество в България*, С. ЦАИ / Издателство "Рива", 2012,
- Смилов, Д. - Европейски надзор за законност: равностойност, 2012, *Политики*, бр. 7, 2012, Под лупата на Европейската комисия, ИОО,  
[http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc\\_osf\\_heading&m=readDoc&p\\_id=997&p\\_inst=393442](http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc_osf_heading&m=readDoc&p_id=997&p_inst=393442)  
 посетана на 11.02.13.
- Танев, Т. – Стратегически клуб за България и региона, *Публични политики.bg* Година 3 / Брой 2 / Декември 2012
- Хабермас, Ю. – *Морал, право и демокрация*, С., Дом на науките за човека и обществото, 1999
- Харалампиев, К. - *Анализ на данните от National Integrity System на Transparency International*, 2013 (непубликувано)
- Христов, Ив. (съставител) – *(Не)станалото правово общество в България*, С. ЦАИ / Издателство "Рива", 2012,
- Христова-Кужидловски, Д. - *Индекс на гражданското общество 2008-2010. Гражданското общество в България: гражданска активност без участие*, Институт „Отворено общество“, 2011
- Чарнота, Бр. - Българските управляващи разбират само срама, не и вината, в-к „*Сега*“, 19 юли, 2012
- Ágh, At. - Prospects and risks for the EU27 in the early 21st century: Outlines of a New Agenda for Team Presidencies; in: Attila Ágh and Judit Kis-Varga (eds), *New Perspectives for the EU Team Presidencies: New Members, New Candidates and New Neighbours*, Budapest: 'Together for Europe' Research Centre, 2008a
- Ágh, At. - Democratization and Europeanization of the ECE Countries: Post-accession Crisis and Catching-up Process in the New Member States; in: Attila Ágh and Judit Kis-Varga (eds), *New perspectives for the EU team presidencies: New members, new candidates and new neighbours*, Budapest: 'Together for Europe' Research Centre, 2008b
- Ágh, At. – Bumpy Road ahead in East and Central Europe: Post-accession Crisis and Social Challenge in ECE, In: At. Ágh, , Al. Ferencs (eds) - *Overcoming the Crisis. EU Perspectives after the Eastern Enlargement*, Budapest: 'Together for Europe' Research Centre, 2007
- Andreev, Sv. - The unbearable lightness of membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU Accession; *Communist and Post-Communist Studies* , 42 (2009) 375-393
- Andreev, Sv. – Path Dependence during EU's Fifth Enlargement: Comparing Central Eastern with South-Eastern Europe, In: Ágh, At., Al. Ferencs (eds) - *Overcoming the Crisis. EU Perspectives after the Eastern Enlargement*, Budapest: 'Together for Europe' Research Centre, 2007

- Börzel, T. & Yas. Pamuk - Pathologies of Europeanisation: Fighting Corruption in the Southern Caucasus, *West European Politics*, 35:1, 79-97(2012)
- Börzel, T. - When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe, *KFG Working Paper Series*, No. 30, September 2011, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin. 2011
- Börzel, T. & Th. Risse - When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory, *West European Politics*, 35:1, 192-207, 2012
- Bulgaria in the EU: Building a New Partnership*, International Advisory Board Report, 2009  
[http://www.capital.bg/getatt.php?filename=o\\_764292.pdf](http://www.capital.bg/getatt.php?filename=o_764292.pdf)
- Cirtautas, Ar. M. and Fr. Schimmelfennig - Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance, *Europe-Asia Studies*, 62: 3, 2010, 421 — 441
- COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS - RESOLUTION (99) 5 ESTABLISHING THE "GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION – GRECO, (Adopted on 1 May 1999)  
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Greco9905.htm>
- Dîrzu, M. St. – The Europeanization of Central and Eastern Europe, *CES Working Papers*, issue: 1 / 2011, pages: 49 -54,
- Ekiert, Grz. - Dilemmas of Europeanization: Eastern and Central Europe after the EU Enlargement, *Acta Slavica Iaponica*, Tomus 25, pp. 1-28, 2008
- Ganev, V. - Post-accession hooliganism: Democratic governance in Bulgaria and Romania after 2007, *East European Politics & Societies*, 20 November 2012
- Gardner, J. – Brief list of misused English Terms in EU publications, European Court of Auditors, Secretariat General, Translation Directorate, 8 May 2013
- Gateva, E. - Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?, *KFG Working Paper Series*, No. 18, October 2010, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin. 2010
- Grabbe, Heather - *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, NY, 2006
- Hix, S. - *What's Wrong with the EU and How to Fix It?*, Polity Press. 2008
- Hughes, J. Gwendolyn Sasse and Claire Gordon - *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, NY, 2005
- Ivanov, M. – The 2007 Accession of Bulgaria and Romania: Ritual and Reality, In: *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*, eds D. Schmidt-Pfister & H. Moroff, London, Routledge, 2012

- Johnson, Debra (2005): The New Outsiders of Central and Eastern Europe: with Specific Reference to Poland, *European Integration*, Vol. 27, No. 1, March 2005
- Kovács, K. and P. Kabakchieva - Transmitting Western Norms. The SAPARD Program in Eastern Europe, in: Kovács, J. M. and V. Zentai (eds)- *Capitalism from Outside? Economic Cultures in Eastern Europe after 1989*, Central European University Press, 2012
- Klingemann, H-D., D. Fuchs, J. Zielonka (eds.) - Democracy and Political Culture in Eastern Europe, Routledge. 2006.
- Kochenov, D. - *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Kluwer Law International, 2009.
- Kovács, J. M - Which Past Matters? Culture and Economic Development in Eastern Europe after 1989. in: Lawrence E. Harrison and Peter Berger (eds), *Developing Cultures*, Routledge, 2006.
- Kovács, J. M. and V. Zentai - *Capitalism from Outside? Economic Cultures in Eastern Europe after 1989*, Central European University Press, 2012
- Lessenski, M. - *Aftershocks: What Did the Crisis Do to Europe?*, Findings of the New European Catch-Up Index, Open Society Institute, Sofia, 2013
- Mendelski, M.- EU-driven judicial reforms in Romania: a success story?, *East European Politics*, (2012) 28:1, 23-42
- Mendelski, M. - Where does the European Union Make a Difference? Rule of Law development in South-Eastern Europe, *APSA Annual Meeting Paper*, 2010
- Mendelski, M. - The Impact of the EU on Governance Reforms in PostCommunist Europe: A Comparison between First and Second Wave Candidates, *Romanian Journal of Political Sciences*, issue: 02 , 2009, pages: 42-64
- Moroff, H. and D. Schmidt-Pfister - Anti-corruption movements, mechanisms, and machines - an introduction, In: *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*, eds D. Schmidt-Pfister & H. Moroff, London, Routledge, 2012
- Mungiu-Pippidi, Alina - A House of Cards? Building the Rule of Law in the Balkans, in: Rupnik, Jacques (ed.) - *The Western Balkans and the EU: 'the Hour of Europe'*, ISS, Chaillot Papers, June 2011
- Mungiu-Pippidi, Al. et al. - *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, Norad, the Hertie School of Governance in Berlin, Evaluation studies 4/2011.
- Papadimitriou, D. and El. Gateva - Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: an appraisal of Bulgaria's and Romania's entry into the European Union, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, № 25, 2009, <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/>

- Popham, P. - Bulgarian corruption is a cancer in the EU's body politic that will only grow more serious, *The Independent*, Thursday 9 May 2013
- Pridham, G. - The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March 2008
- Racoviță, M. - Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria; *Romanian Journal of Political Sciences*, issue: 01 / 2011, pages: 28-49
- Sedelmeier, U. Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession, *West European Politics*, (2012): 35:1, 20-38
- Sedelmeier, U. - Europeanisation in new member and candidate states; *Living Review of European Government*, vol. 6, (2011), 1; <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>
- Schimmelfennig, Fr., H. Scholtz - Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective, *Europe-Asia Studies* 62: 3, 2010, 443-460
- Smilov, D., R. Dorosiev – Corruption in Bulgaria: Contested Perceptions, Shared Disappointments, In: D. Tänzler; K. Mara; Ang. Giannakopoulos (eds) - *The Social Construction of Corruption in Europe*, Farnham: Ashgate, 2012
- Spendzharova, An., M. Vachudova - Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession, *West European Politics*, Vol. 35, No. 1, 39–58, January 2012
- Sulkunen, P. – Coming of Age, President's Address, *European Sociologist*, Issue 34, Summer 2013
- Tanasoiu, C. and M. Racovita - Post-Accession (Anti-) Corruption Record in Romania and Bulgaria. In: *L'Europe en Formation* 2/2012 (n° 364), p. 243-263.
- Tanasoiu, C. - Europeanization post-accession: rule adoption and national political elites in Romania and Bulgaria, *Southeast European and Black Sea Studies*, 12:1, 173-193, 2012
- Vachudova, M. and An. Spendzharova - The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession, *European Policy Analysis*, 2012:1

---

<sup>1</sup> Bulgaria's accession was also accompanied by a set of specific accompanying measures, put in place to prevent or remedy shortcomings in the areas of aviation safety, food safety, agricultural funds and judicial reform, fight against corruption and organised crime. For the latter a Cooperation and Verification Mechanism was established, setting out benchmarks to provide the framework for monitoring progress in this area<sup>1</sup>. (Commission Decision 2006/929/EC of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organized crime (OJ L 354, 14.12.2006, p. 56).

This mechanism was put in place because of the fundamental importance of having a well functioning administrative and judicial system to ensure that Bulgaria would be able to deliver on all the obligations as well as to benefit from the rights of membership. It also reflects the need, inter alia to fight corruption and organised crime. The purpose of the Cooperation and Verification Mechanism is to ensure that measures are taken to provide assurance to Bulgarians and to the other Member States that administrative and judicial decisions and practices in these areas in Bulgaria are in line with the rest of the EU. Progress on judicial reform, fight against corruption and organized crime will allow Bulgarian citizens and business to enjoy the rights they are due as EU citizens. Without irreversible progress on judicial reform, fight against corruption and organized crime Bulgaria runs the risk of being unable to correctly apply EU law. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on Bulgaria's progress on accompanying measures following Accession Brussels, 27.6.2007, COM(2007) 377 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0377:FIN:EN:DOC>; accessed on 11.02.13. Познаваме се на текста на документа на английски, поради съществения проблем за превода на докладите на български, за който тепърва ще стане дума.

<sup>2</sup> Не е изненада, че думата 'conditionality' е включена в публикувания наскоро списък с неправилно използваните английски думи в документите на ЕС: „Условност“ е непохватна дума, която би трябвало да се използва пестеливо (вж също „основателност“). Още повече, че тя не е ерудитски синоним на „условие“, а е производно от „да си под условие“ и означава просто „състоянието да си под условие“ (<http://www.thefreedictionary.com/conditionality>). Накрая, това е неудобно съществително, което не може да бъде използвано в множествено число, въпреки 156-те такива употреби, които намираме в EUR-Lex. Може би следва да се отбележи, че тази дума се използва също така неразбираемо от МВФ.” (Gartner 2013 p 22)

Понятията „предприсъединителна“ и „следприсъединителна условност“, изразяващи особеностите на различните фази и форми за приложение на политическия инструментариум, чрез които осъществява разширяването на ЕС, по разбираеми причини са нови и „чужди“ за българската публична употреба. По причини, които изясняваме в началото на доклада (част втора), смятаме за необходимо да се придържаме към превод на понятията pre-accession conditionality and post-accession conditionality, който подчертава тази непривичност, вместо да търсим варианти за одомашняване на специфичния политически смисъл на понятията, което неизбежно би ги профанизирило (вж с 27-30 в настоящия текст). С тези понятия се означават *политиките на ЕС, които ЕК развива съобразно променящите се задачи на разширяванията, за насърчаване на – включително чрез поставяне на императивни условия - действия за нормативни и институционални промени в страните, кандидатстващи за членство, чрез които да се постигне поне съизмеримост в национално провежданите политики с тези в страните членки на ЕС (сравни с Менделски (Mendeski 2009: 50). Съответствието с условията гарантира пълноценност на участието на съответната страна в Съюза (съобразно на конституираните му ценности и принципи) – способност да се носят отговорностите към това членство, а въз основа на това и да се ползват предимствата и блага, произтичащи от него.* Най-подробно, историзирано и рефлексивно разглеждане на условността според нас е дадено от Джеймс Хюз и сътрудниците му (Hughes et al 2005), вж също и Хедър Грабе (Grabbe 2006). За подчертано легалистична и силно критична визия по този специфичен въпрос вж Коченов (Kochenov 2009). Тук се придържаме към краткото и обобщаващо становището на Пападимитриу и Гатева: „Принципът на условността, един от основните компоненти в стратегията на ЕС в пост-комунистическа Централна и Източна Европа – е широко приет като движещата сила зад процеса на задвижваната от разширяването европеизация” (Papadimitriou, Gateva 2009: 5).

Относно пределно общото понятие за процеса, обозначаващ като „европеизация“, за реализацията на който се ползват политиките на условност на ЕС, вж (Hughes et al 2005; Grabbe 2006; Sedelmeier 2011). Самият факт, че се използва общо понятие „европеизация“ за всички възможни аспекти на социално-политическите промени, произтичащи от процесите на европейска интеграция, означава примат на повтарящите се общи черти и второразрядност/пренебрежимост на различията при историческото конструиране на този нов предмет на изследване. (Седелмайер цитира резултатите от статистическата тенденция, отчетена чрез SSCI – за периода 1999-2009г интересът към източното разширяване на ЕС е произвел ръст на публикациите за европеизацията от



---

20 пъти (Sedelmaier 2011: 7). В настоящето изследване ние преобръщаме приоритетите – интересува ни съществено различното, въпреки елементите на постоянство и еднаквост между историческите фази в разширяванията на ЕС и, съответно, – новото/различията в политиките за осъществяване на условностите. Оттук с неизбежност европеизацията минава на заден план.

<sup>3</sup> Настоящата студия представя част от най-важните резултати, получени при реализацията на проект “Ролята на политиките за борба с корупцията в отношенията ЕС-България”, по договор №19/04.2012 на ФНИ към СУ “Св. Кл. Охридски”. В него взеха участие проф. д-р Георги Д. Димитров (ръководител), доц. д-р К. Харалампиев, гл.ас. д-р Стойчо П. Стойчев, д-р Линка Тонева-Методиева (отговорен изследовател) и студентите от специалност европеистика и политология на Философски факултет Мария Юркова, Сахир Хасан, Ива Атанасова, Румяна Василева, Теодора Ангелова, Димо Василев, Красимир Митрев, Виктор Гаджалов.

<sup>4</sup> Докато провеждахме проучването си, бе публикувана отлична статия от Космина Танасию и Марина Раковита, която може да се разглежда като обзор върху цялостното състояние на интересувания ни проблем – характер и динамика на политиките за борба с корупцията като основен акцент във взаимоотношенията между ЕК и двете съседни балкански страни. Студията, която е синтез, с известна доза актуализация, на предходни публикации на авторките (Racovita 2011; Tanasoiu 2012), формулира обобщения, които напълно се подкрепят и от резултатите на нашето проучване.” Към 2007 г. липсата на напредък в провеждане на съдебната реформа и справяне с повсеместната корупция вече заплашваше да възпрепятства надпреварата на Румъния и България за членство в ЕС. Опасявайки се, че при отсъствието на основния стимул – членството в Съюза – ентусиазмът на националните политически елити за реформи ще отслабне, ЕС потърси начини да продължи да контролира процеса на реформи чрез заложен в договорите предазни клаузи и инструменти за мониторинг (като Механизма за сътрудничество и проверка/МСП), които имат за цел оценка на напредъка съгласно конкретни стандарти/benchmarks, сред които ключово място има борбата с корупцията. Макар антикорупцията да е мощно послание в предизборните кампании и в България, и в Румъния преди и след присъединяването към ЕС, това има твърде слаб реален ефект и върху провежданите политики, и върху обществените възприятия, а и върху международния имидж на двете страни. България и Румъния остават във водещите заглавия на западните и националните медии като рай на корупция и организирана престъпност, контролирани от икономически групировки, корумпирани политици, неефективна полиция, безсилна съдебна система и нефункциониращи институции (Tanasoiu, Racovita 2012: 243).

<sup>5</sup> Сравни с Калин Иванов (Ivanov 2012 :103-104, вж също Moroff & Schmidt-Pfister в същия сборник, р 3).

<sup>6</sup> За пределно синтезирано представяне на основанията за въвеждане на МСП в двете съседни и доста съизмерими страни, както и за неговата инструментална функция вж Мунгиу-Пипиди (Mungiu-Pippidi 2011). Вж също Вачудова и Спенджарова (Vachudova, Spendzharova 2012). Не споделяме обаче едностранчивата позитивна оценка на двете авторки, които са търсили тенденциозно само онези аспекти от неговото приложение, които дават основания за одобрението му като „незаменим”. Само един от многото примери – понеже осъждането на Марио Николов за злоупотреба със средства от евро-фондовете е видно като резултат от натиска чрез МСП, то фактът, че присъдата не влиза в действие няма как да влезе в ползването на изследователките.

<sup>7</sup> Макар и да е формулиран от изследователите по различен начин, този *иновативен характер* на следприсъединителна условност се отчита като ключова негова особеност: „Приложението на условността от старана на ЕС варира – според проблемните зони, страните, върху които се прилага, и с хода на времето” (Sedelmaier 2011). Или „Въвеждането на след-присъединителни условности при разширяването от 2007 г. беше значим пример на иновация в политиките, която отразява едновременно дълбокото различие на двете нови страни-членки и способността на Комисията да се учи от опита и да адаптира стратегията си за разширяването в зависимост от променящите се реалности (Papadimitriou, Gateva 2009: 18). А по-точно, постоянстващите тежки проблеми в България и Румъния, които подготовката за членство в ЕС не успя да преодолее – повсеместна корупция, неефективна съдебна система и слаб административен капацитет, „...потикват ЕС да въведе един новаторски инструмент за наблюдение, наречен „Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП)

---

в опит да задвижи процеса на реформа посредством силата на въздействие на ЕС в следприсъединителния период“ (Vachudova, Spendzharova 2011: 40). Сравни с Грабе (Grabbe 2006) и Гатева (Gateva 2010).

<sup>8</sup> Сравни с Аг (Agh 2008b).

<sup>9</sup> Сравни с изводите на Светослав Андреев (Andreev 2009). Интересното тук е възможността да се отиде отвъд дихотомията или всички нови страни са еднакви, или всички са много различни, т.е. акцентът е върху променящите се съотношение между еднаквост и различие вътре в общ клас. Колкото по-рано протече присъединяването, толкова по-хомогенни са старите и новите страни членки, а също и новите помежду си. Обратното, колкото на по-късен етап протече присъединяването към ЕС, толкова по-голямо е различието на новите страни даже от предходните новоприсъединени, но и между тях самите като потенциал за европеизация. На това основание може да се каже, че присъединяването на Хърватска принадлежи на разширяването от 2007, но самото то не принадлежи към предишния кръг от 2004г, въпреки че тогава разликата е била само 3 години, а сега е почти 7 години.

<sup>10</sup> Едва ли има място за съмнение, че върховенството на правото е най-болезненият проблем на страните от днешната периферия на ЕС, както от страни-членки, така и кандидат-членки в ЕС. В тази връзка следва да се има предвид, че „despite the engagement and financial support of the EU and international donors (e.g. World Bank, Council of Europe) there is few overall progress in the rule of law. The World Bank Rule of Law indicator for the period 2002-2008, on a scale from -2.5 to +2.5, exhibits progress in Serbia (+0.33) and Albania (+0.22), a decline in Bulgaria (-0.17) and few change in Romania (+0.04), the Ukraine (+0.06) and Moldova (+0.04). This is rather an unspectacular development as compared to the significant reform efforts which have been made in the last years.” (Mendelski 2010: 2). Още по-важен е изводът на Менделски, “the EU is less transformative than assumed by Europeanization scholars [...] in terms of efficiency-related aspects [Number of judges, 2. Salary of a judge, 3. Judicial budget, 4. Direct assistance to the judge (e.g. computers, internet) 5. Administration and management (e.g. case registration system), 6. Extent of judicial training.] of the rule of law, judicial reforms have engendered considerable change, while in terms of power-related aspects [unbiased and impersonal enforcement of law] only few change is observable.” (ibid.) Мунгиу-Пипиди ни предлага и много ясно обяснение за причините за липсата на съдържателен напредък- „Като страни, започнали прехода от най-неблагоприятната изходна точка, за България и Румъния липсата на напредък по време на предприсъединителния процес има далеч по-важно значение, отколкото за останалите държави. Румъния отбелязва напредък в периода 2005-2006 след връщане на антикомунистическо правителство на власт, но след това отново се отдава на старите практики. България започва да демонстрира известна „добра воля“ едва през 2009 г. Не само политиките се оказват неохотни „европеизатори“. И в двете страни Висшите съдебни съвети и съдиите като цяло не оказват подкрепа на реформите. Магистратите съдействат за реформите само що се касае до тяхната собствена независимост от политическа намеса; когато обаче те стават напълно независими, техният *esprit de corps* взема връх и те вече нямат стимул за самореформиране. И в България, и в Румъния консервативните среди в съдебната система съумяват да използват своите административни позиции в ръководствата на съдилищата с цел да бъдат избрани за членове на Съдебния съвет или на Конституционния съд. Впоследствие те използват своето положение за възпрепятстване на по-съществени реформи във функционирането на съдебната система. Възнаграждението на магистратите беше увеличено с цел подобряване на работата и противодействие на корупцията, но опитите за установяване на по-сериозен контрол върху качеството на работа остават неуспешни и като най-очевиден проблем се очертава именно отчетността (20). Към 2007 г. за това вече са налице изобилни доказателства от различни източници, до степен Световната банка да приеме, че най-належащият проблем е „гарантиране на отчетността на съдебната система, предвид новопридобитата ѝ независимост“. (21). Вследствие на което Европейската комисия допълва своя стандарт (benchmark), като изисква от Висшият съдебен съвет както независимост, така и отчетност. Но за разлика от правителствата, които биха загубили изборната надпревара при провали, свързани с присъединяването към ЕС, съдебните съвети нямат такъв конкретен залог. Равнодушието в съдебната система към всеки интерес, различен от нейните собствени, става пределно ясно по време на безпрецедентната стачка на представителите на румънската съдебна система през 2009 г., когато съдиите завеждат иск и отсъждат в собствена полза за значително увеличение на възнагражденията си, във връзка с бонуси, които нормативно са били отменени години по-рано в условията на драстичен бюджетен

---

дефицит. В България през 2008 г. съдебната власт е оценена като най-корумпираната в световен мащаб от Световния барометър на корупцията, международно изследване на Трансперънси Интернешънъл (Mungiu-Pippidi 2011: 154).

<sup>11</sup> Първоначалният замисъл на проекта предвиждаше обект на анализ да стане цялата официална документация от започването на преговорите между България и Румъния за присъединяване към ЕС до 2012 г. включително, в това число партийните програми и програмни документи, както и стратегиите, плановете за действие и др. подобни на българските правителства по евроинтеграционната проблематика в разглеждания период. Издирихме документален масив в обем от 2903 страници, които не можеше да бъдат проучени в рамките на 8 месеца и с човешкия ресурс, който бе на разположение. Настоящият анализ се основава на резултатите от проучването само върху докладите на ЕК по МСП за периода 2007-2012 г. (Представяне на концептуалния замисъл на проекта, както и детайлите на използвания изследователски инструментариум са публично достъпни на сайта на [www.asiarp.org](http://www.asiarp.org).) Изборът на обект – инструментът за осъществяване на следприсъединителната условност чрез МСП – бе продиктуван не на последно място и поради съображението, че е малко вероятно резултатът от проучването върху предходния етап 1999-2006 г. да даде друга картина от онази, която Михаела Раковита разкрива в своя анализ, публикуван като статия със заглавие „Европеизация и ефективна демокрация в България и Румъния (Racoviță 2011). Основният, категорично доказан - чрез изобилни емпиричните факти - извод на тази колега е, че докато ЕС е въздействал върху формалната демокрация с инструментите на политическата условност, що се отнася до ефективната демокрация, т.е. по отношение на приложението и „меките мерки“ като начин на работа, вярвания и норми, той е имал твърде слаба тяга. Въпреки присъединителната условност, мониторинговите механизми, създаването на институции и/или приемането на мерки като резултат видимите свидетелства за върховенство на правото, демократическа отговорност, добро качество на публичната администрация и правителствена стабилност са твърде малко (Racoviță 2011: 42-43).

<sup>12</sup> Какво друго освен Механизма за сътрудничество и проверка по принцип включва основният инструментариум на присъединителната условност на ЕС виж у Грабе (Grabbe 2006: 79). В известен смисъл този механизъм е адаптация към задачите на следприсъединителната условност на функциите gatekeeping и benchmarking and monitoring. МСП предвижда комбинация от предпазни клаузи и мониторинг чрез стандарти за реформени политики и техните очаквани резултати. Изборът на инструментариум, който ЕК, е направил е лесно разбираем, ако сме съгласни, че, **„Наблюдението бе ключов механизъм за поддържане на условността за членството, посредством цикъла от „Партньорствата за присъединяване“ и на „Редовните доклади“, публикувани от Европейската комисия относно степента на подготвеност на всяка от страните-кандидатки от ЦИЕ в отделните наблюдавани области. Този процес предоставя на ЕС един чувствителен и високо ефективен метод на пряко въздействие върху вземането на решения на национално ниво. Редовните доклади не просто показват качеството на работата на отделни министерства, но разглеждат приложението на конкретни политики, като по този начин имплицитно оценяват и работата на по-ниските нива на администрация в министерствата [...]**

**Нещо повече, цикличността на поставянето на задачи и на отчитане на прогрес задава един процес на публичен мониторинг, който може да бъде използван и от други участници – едновременно и национални и чуждестранни – за оценка на степента на промяна у политици и държавни служители. Редовните доклади ежегодно стават фокус на вниманието на националните и чуждестранни медии. И гласоподаватели, и чуждестранни инвеститори обръщат внимание на оценката на ЕС за развитието в ключови области като приватизация и регулация на финансовия сектор (Grabbe 2006: 83, курсивът наш).**

Но още в началото следва да припомним едно важно предупреждение от същия автор: „Въпреки че задаването на стандарти (benchmarking) може да бъде средство за постигане на цели, ЕС не винаги успява да го използва ефективно, когато няма детайлно разписана политика или нормативна рамка, която да бъде използвана като модел от страна на кандидатите. Поради което и едно от условията за ефективна употреба на този инструмент е съществуването на европейска норма или модел, който да бъде транспониран. Процесът на установяване на стандарти и създаване на механизми за наблюдение на кандидатите е важен процес на натрупване на опит за Европейската комисия – с потенциален ефект на „обратна връзка“ и за самия Съюз. Някои високопоставени служители на Комисията например прилагат своя опит от разширяването в планирането на процеси за наблюдение в страните-членки“. Въпросът е, че тъкмо в областта на въвеждане на върховенство на правото, в която и да е страна, ЕС няма „templates“.

---

<sup>13</sup> Макар хипотетично да е възможно качеството на сътрудничеството между ЕК и националните правителства да е достатъчно добро, а само докладите да го представят по непълноценен начин, тази възможност е практически пренебрежимо малка. Ако случаят бе такъв, МСП би постигал целите си – прогрес в утвърждаването на върховенството на правото в България и Румъния, а развоят на политическите събития не оставявя място за съмнение дали това е така или не. При все това, през следващата година от развитието на изследователския проект възнамеряваме да включим и интервюта с деловите участници във взаимодействието между българските правителства и ЕК. През първата година това нямаше защо да е било предвидено, доколкото изходната хипотеза бе, че мониторингът сам по себе си не е проблем и поради това разчитаме по неговите резултати да съдим за проблемите, които той регистрира и коригира. Но са възможни и алтернативни стратегии за изследване на това сътрудничество чрез резултата от приложението на другите основни инструменти, например – чрез начина на усвояване на европейското финансиране по оперативни програми, по които у нас за първите три години от седем годишния период, т.е. до 2009 г. бяха усвоени – средно – около 3 на сто от предвидените средства, (за целия 7 годишен период се очаква усвояването да стигне до около 42 на сто). Обаче да не забравяме според контролните органи финансирането от фондовете на ЕС е основен канал за системни корупционни практики. С други думи, промяната в начина на изследване няма да промени характера на цялостната картина, която регистрираме и чието обяснение търсим.

<sup>14</sup> Придържаме се към пределно просто разбиране за „ефективност на МСП“, разбирана като негова способност *да постига поставените цели в поставените срокове*. Тъкмо безспорният политически факт, че утвърждаване на върховенството на правото в България и Румъния продължава да е все така далечно, както и при формалното приемане на двете страни в ЕС в началото на 2007, е основанието да търсим причините за тази неефективност. Нещо повече, събитията в Румъния от 2012, предизвикали безпрецедентно остри реакции за принципите на правовата държава от страна на М. Барозу, както и събитията в България от лятото на 2013, категорично могат да се приемат за свидетелство за връщане далече назад зад условната изходна точка на процеса. В този смисъл, *няма място за съмнение в доминиращата безрезултатност от приложението на МСП*, въпреки моментните и частичните постижения. (Сравни с тезите на Ганев и Танасиу).

<sup>15</sup> Политическите съпротиви от страна на управляващите в България и Румъния срещу МСП никога не са преставали, само стават все по-остро и публично заявявани, пропорционално на изразяваната от ЕК загриженост за хода на реформите. Особено остро и шумно тази политическа съпротива е изразена в северната ни съседка. За повече детайли вж Танасою (Tanasoiu 2012).

<sup>16</sup> Изрично извеждаме на преден план практико-приложното значение на настоящия анализ, защото то е по-важното за нас. Но извършената изследователска работа има не по-малко значение като глас/заявление *в академичния дебат върху формите и перспективите за развитие на условността при присъединяването към ЕС, като част от инструментариума за неговото разширяване и укрепване*.

Съзнаваме, че се натъкваме на голяма опасност пред настоящия текст – той може би не е достатъчно популярен за широкия читател, прекалено е доказателствен за стандартите на практиките на евроинтеграцията, а не е достатъчно концептуално строг като изследване/доказване на хипотези според стандартите на собствено академичната наука. Не виждаме друг изход освен да поемем съзнателно риска от множествеността на адресата си, заради важността на политическите изводи от настоящия анализ.

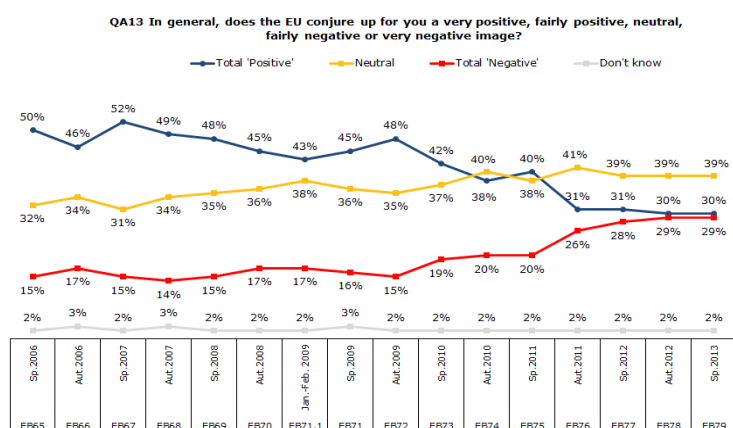
<sup>17</sup> Повече за високите стойности на корелация между параметрите на демокрацията, икономиката, корупционните равнища и цялостното качество на живота вж. Лесенски (Лесенски 2012).

<sup>18</sup> Вж. в юлските доклади за България и Румъния от 2012 г., с 2 ([http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_411\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf); [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_410\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf)).

<sup>19</sup> В този случай „време“ е формален общ деноминатор за всички други фактори, които знаем, че въздействат върху резултатната променлива, но не контролираме.

<sup>20</sup> По-ниската стойност на силата на влияние на двата фактора, взети заедно, е напълно обяснима с това, че доверието в националното правителство по-слабо се влияе от времето, отколкото доверието в ЕС. Иначе казано тенденцията на спад е по-ясно изразена при доверието в ЕС, отколкото при доверието в националното правителство, което може да се види и на графиката.

<sup>21</sup> Данните от периодичните изследвания на Евробарометър са показателни: За 6 години от 2006 насам отрицателното отношение се е удвоило, а положителното отношение е загубило около 20 проценти пункта, представляващи около 40 на сто от изходната му стойност.



Eurobarometer '79 ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf), посетена на 31.07.13)

<sup>22</sup> За съжаление и досега продължава да е валидно наблюдението на Ели Гатева, че за разлика от изобилната литература върху предприєдинителната условност, изследванията върху ефекта от приложението на МСП (като уникален експериментален механизъм за *следприєдинителна условност*) са изключително оскъдни (Gateva 2010). Изключенията от правилото продължават да са много малко, например (Papadimitriou, Gateva 2009; Vachudova, Spendzharova 2012 – тази статия е само нова редакция на предишната съвместна публикация на авторите под друго заглавие – Spendzharova, Vachudova 2011).

<sup>23</sup> Вж уводните абзаци на редовните обобщаващи юлски доклади за България и за Румъния, особено през 2007, 2008, 2009 г., които акцентират именно **върху поетите правителствени ангажменти от двете страни като основание за реализация на МСП.** ) (Сравни с Танасиу – „Тази рамка е замислена, за да гарантира европеизацията след присъединяването, което подсказва, че се е очаквало европеизацията да протече в резултат от поета отговорност: изпълнение на зададените стандарти (compliance) не в очакване на награда за добро поведение, а защото това е задължение на всяка страна-членка (Tanasiu 2012:189). За класическата модерна европейска култура спазването на договорите е по подразбиране императивно, безусловно, но в югоизточна Европа нещата не стоят така. Българските и Румънските правителства, а и по-общо националните политически елити. „веднъж освободили се от натиска на условността и присъединяването, се ръководят от едно по-свободно разбиране на договорните задължения на държавите като членове на ЕС и демонстрират твърде пренебрежително отношение към правилата и разпоредбите (Tanasiu, Racovita 2012: 244).

<sup>24</sup> Отвъд красотата на фразата стои много по-дълбок проблем – в светлината на изводите от изследването на Раковита би следвало да кажем, че става дума не толкова за „възход на хулиганството”, а просто за много по-висока степен на откритост в съпротивата срещу реформите, която всъщност е била устойчивата практика в България и Румъния, специфичният модел за взаимодействие с ЕС и през предприєдинителния период 1999-2006г. (Racovita 2011).

---

<sup>25</sup> Но пък не става дума за дреболии: “Договора за присъединяване става ясно, че ако са налице сериозни недостатъци в транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС в сферата на икономиката, вътрешния пазар и правосъдието и вътрешните работи, могат да се предприемат предпазни мерки с продължителност до три години след присъединяването.” (Докладът от 2007 г.) Всъщност става дума, че само в рамките на 3 годишен период след присъединяването изобщо би могло да се задействат предпазните клаузи, а не за тяхната продължителност на приложение. Вж Гатева (Gateva 2010, с 8).

Също и в доклада от 2012 – тезата на ЕК “This report considers in particular the sustainability and irreversibility of the reform process, including whether ownership is sufficiently embedded to maintain the direction of reform.” в превод звучи така “В настоящия доклад се разглеждат по-специално устойчивостта и необратимостта на процеса на реформи, включително това дали е възприето достатъчно поведение на ангажираност, така че посоката на реформи да бъде запазена.” Първо, не става дума за много реформи, а само за една, но по-важното е, второ, че не става дума за поведение на ангажираност, за дълбоките социални основи на политическата отговорност, от която би могла да произтече необратимост на реформата.

<sup>26</sup> Най-просто казано, разликата е в това кое е върховно – законът като текст или *приложението* на правото, което се постига социална справедливост в разумни срокове. По първото сякаш няма разлика между българската законност и европейската, по второто – няма място за съизмеримост дори. Повече за културния контекст на употребата на правните понятия и социо-културната същина на концепцията за върховенство на правото вж Славов (Славов 2012).

<sup>27</sup> За изненада на българските политици, журналисти и по-широки експертни кръгове, в документите на ЕК не се говори за “екшън план”, а за “план за действие” – понятие, в което промислената целесъобразност, систематичната целерационалност, както би казал М. Вебер, е на преден план и тъкмо в противоположност на всички смислови конотации, които “екшън” има в публичната словоупотреба у нас. Да не говорим за формалната книжност на всеки план според тукашната културна традиция.

<sup>28</sup> Посоченото не е единствен пример. Същото е положението с произволната подмяна на методология с методика, за което тепърва ще стане дума, и т.н., и т.н.

<sup>29</sup> Сравни с Иванова (Иванова 2012а: 5). Също толкова характерен пример е “conditionality”. Самият факт на публикуването от официална институция на ЕС на “Кратък списък на неправилно използвани английски думи в документите на ЕС” (Gartner 2013) е симптом за много сериозен проблем. Съставителят на този списък обаче сериозно подценява дълбочината на проблема, който изобщо не се свежда до безспорното езиково варварство на интелектуално лениви бюрократи. (Просто няма как английският език да се превръща в съвременен *lingua franca* и да не се варваризира, понякога до степен на неразбираемост за *native speakers of English*.)

**ЕС създава нови реалности**, които трябва да получат словесен означител, (по необходимост – кратък, заради удобството в публично общуване). А това, че няма обичайна, утвърдена публична употреба на новия термин на английски език, във всичките му речникови варианти, е най-малката беля. Същинската беля започва в процеса на преход от термина към понятие. Защото евро-бюрокрачните жаргонизми обозначават твърде сложни институционални практики, които и не биха могли да се изразят изчерпателно, даже не с отделна дума или израз, а с цял абзац. Същинският проблем започва от опита да бъдат разпознати правилните, „адекватните” (обаче, неопределени ясно) практики, за да може да се разграничат от „дефектните” или от злоупотребите. Примерът с „conditionality” е особено сполучлив за целите на илюстрацията на този проблем, защото обхващат на съдържанието на понятието значително се променя с хода на времето – в рамките на няколко години, а то включва различни форми и вариращи пакети от взаимоотношения, ползващи различни инструменти между различни по характер институции (ЕС, МВФ, само като пример) и техните различни партньори (най-често – страни). При все това, тези практики имат относителна цялост и разпознаваема отлика от други практики на същите институции, а тяхната важност ги прави предмет на научно внимание, което предполага строга понятийна употреба на думите (смислова изчерпателност и еднозначност).

<sup>30</sup> Ако някой ни каже, че у нас се разбира какво е ownership, веднага бихме попитали чий е „оунършипът“ над кандидатурата на В. Марковска за конституционен съдия (провалена след широкоформатна обществена съпротива, международен натиск и институционален скандал) и кой пое последиците от имплицитната на този „ангажимент“ политическа отговорност.... Онагледяващите примери за доминиращия принцип (на политическа безотговорност в ключови политически действия) край нямат (по същия проблем вж също и Димитров 2012, последната студия).

<sup>31</sup> “През разглеждания период имаше моменти на ускорен напредък и моменти на застой. На някои етапи имаше активно сътрудничество, докато в други моменти срещу МСП имаше ропот и съпротива.” сравни: “Over this period, there have been times when progress has accelerated; others when there have been setbacks. Cooperation has been active at some stages, whereas at other times the CVM has been resented and resisted.”

<sup>32</sup> Напълно сме съгласни с емпиричното обобщение на Танасою, че нерядко политическият смисъл на коментарите в ежегодните доклади на ЕК бива съзнателно жертван в името на политическата коректност: В опит да постигне балансирана оценка, Комисията търси положителното, дори когато такова всъщност няма (Tanasoiu 2012: 177).

<sup>33</sup> Тук допълнително настояваме на ключово важното разграничение (колкото и трудно да е за провеждане във всеки отделен случай) между „езика на политическата коректност“ на политическите документи в ЕС и преднамерената политика на ЕК на неопределеност, двусмисленост и непоследователност при провеждането на пред и следприсъединителната условност, на който подход докладите са резултат (Слабата яснота и гъвкавите интерпретации, характерни за наблюдението на Комисията в процеса на разширяване, позволяват голяма свобода за политическо лавиране при приложението на условността и при оценката на степента на съответствие със зададените стандарти.” (Hughes et al. 2005 : 116).

<sup>34</sup> Изборът на термина „гилдия“ за означаване на професионалните експертни общности у нас пряко препраща към откровено средновековния, предмодерен характер на тези сдружения, в които откриваме и затвореност за външния свят, и тотална „оразмереност“ на живота на членовете на общността от стриктни групови правила, и безусловната върховност на частния, силно сплотяващ групата интерес, и псевдо-личния характер на отношенията между членовете, и т.н.

<sup>35</sup> От познатите ни автори само Ганев пряко признава описателните задачи на изследването си, но независимо от вида и степента на сложност на предлаганите от тях концептуализации на емпиричните наблюдения, обяснения за причините на регистрираните процеси не се намират.

<sup>36</sup> “Балансираният език на Брюксел (комбиниращ похвали и мъмрения) предлага за всекиго по нещо за употреба в местните борби за власт: между правителството (хвалецо се с успех) и опозицията (доказваща провал), между клоновете на властта (изпълнителната – за използване на съда за политически цели срещу законодателната за преднамерено мотаене; също съдебната власт срещу законодателната, т.е.,румънският председател на Висшия съвет на магистратите обвинява за липсата на прогрес „законовата джунгла”); законодателната срещу изпълнителната и съдебната; изпълнителната срещу съдебната (за непрозрачност), а също и вътре във всяка от тези власти (прокурори срещу съдии и ВСМ/ВСС).” (Tanasoiu 2012: 187).

<sup>37</sup> Повече по този въпрос вж сборника “Съграждане на гражданството: Перспективи за публично партньорство в България”, а също Д. Христова-Кужидловски, Д. 2011. Индекс на гражданското общество 2008-2010. Гражданското общество в България: гражданска активност без участие, Институт „Отворено общество”.

<sup>38</sup> Изрично ще направим уговорката, че ниските методически и методологически стандарти не са отличителна особеност само на местните НПО, а по-скоро са правило в този сектор. Например, доц. Харалампиев установи явни грешки още в базата данни на много важно (по своите резултати) международно сравнително изследване на ползващата се със световен престиж институция “Прозрачност без граници” – National Integrity System. Вж “Оценка на „Националната система за почтеност на България. Национален доклад 2011”.” (Харалампиев 2013).

<sup>39</sup> В рамките на нашия проект бяха проучени 42 експертни материали 23 на български и 19 на английски език.

---

<sup>40</sup> Самият автор посочва използваният в изследването инструментариум: “От методологическа гледна точка изводите в този анализ се основават на три източника: национално представително социологическо изследване на общественото мнение, проведено сред пълнолетното население на България в периода 1-17 май 2012 г. от екип на Институт „Отворено общество” - София (ИОО-С); анкетирани са 1169 души; две фокус групи с български юристи, проведени през май-юни 2012 г.; дванадесет индивидуални интервюта с представители на български институции, на неправителствени организации (НПО) и магистрати.” (Иванова 2012а : 4). Казаното би скандализирило и второкурсник по социология, познаващ методическите и методологически предпоставки на едно изследване, за да бъде поне претенцията за обективност и достоверност легитимна.

<sup>41</sup> Смятаме за изключително точно емпиричното наблюдение на Смилов и Доросиев, което те резюмират в шегата –корупцията има чудодейното свойство да изчезва, щом се доближи до съсловието на съдиите, както, когато трябва да произнасят присъди, така и когато става дума за собствената им съпричастност към този феномен (Smilov, Dorosiev 2012: 222). Това е типична проява на гилдийн интерес. Потъването на Иванова в гилдийните очевидности е особено ярко изразено в друг “експертен анализ” върху доклада от 2012 г.: “Като държи сметка за степента на спазване на основните принципи на демократичния живот и разделението на властите, наблюдението отвън влиза в тона и поддържа исканията на съдиите отвътре – много отдавна поне водещата съсловна организация, Съюза на съдиите, е превърнала в свой основен приоритет отстояването на независимостта на съда. И това е единственото необходимо предусловие за прекъсване на порочния цикъл на безнаказаността. “ (Иванова 2012б). ССБ е единственият публичен субект в страната, който неистово поддържа опроверганата от фактите теза, че независимостта на съда е *единственото* предусловие за отговорно поведение на съдебната система, отказвайки да признае вкопаността на мнозинството от редовите магистрати в статуквото, а оттам и вътрешните фракции в техните среди на всички равнища. Юридическите среди остават постоянно глухи за предупреждението на националния омбудсман, сам идващ от върховете на съдебната система, че реформата в нея тепърва предстои и *няма как да се извърши без радикална чистка*. Обърнете внимание на забележката на Мунгиу-Пипиди:” „...както вече е показал опитът от Латинска Америка, независимостта е комплексно явление и въвеждането на органи за самоуправление в съдебната система като Съдебните съвети не решава проблема. Дори съдите да са независими от директен политически контрол, те могат да попаднат в зависимост от други сили като например по-старши съдии в съдебната йерархия или просто да се окажат безотчетни и корумпирани.[...] Реформите в Румъния и България често пъти е трябвало да бъдат прокарани противно на волята тъкмо на онези, от които се очаква да ги осъществяват (Mungiu-Pippidi 2011: 153). Типологическата еднопорядковост в синтеза между маргинализираната роля правната система в борбата и собствената й корумпираност е особено важна, когато търсим социалните причини за съществуването на този проблем. („Високопоставените магистрати често проявяват същия вид етичен минимализъм [...] интегритетът им на лидери, както и решимостта им за съдебна реформа продължава да бъде под съмнение“ (Tanasiou, Racovita 2012: 257).)

<sup>42</sup> “Докладите по мониторинговите механизми на ЕС страдат от един основен дефект: те създават грешна представа за България в ЕС, а и за ЕС в България. Проблемът е в погрешните обяснения на фактологията, които по един или друг начин свеждат всичко до корупцията и престъпността. Тази семпла аналитична рамка сама по себе си става проблем и обяснява чувството за зацикляне в изработването на политики.” (Смилов 2012).

<sup>43</sup> “България е корумпирана в смисъла, в който Аристотел е твърдял, че демокрацията е корумпирана форма на управление в сравнение с политията: при първата управлението е в полза на мнозина, а при втората – в полза на всички. Корупцията се изразява в това, че е загърбен общия интерес и се обслужват само интересите на някои групи от обществото (било то по-големи или по-малки).” (Смилов 2012) Преднамерената подмяна на въпроса за *систематичния характер* на корупцията в балканските (и южноевропейските) общества, за разлика от онези, в които тя е частно отклонение от правилото, с *универсалния дефект на всяка демокрация* е ключовата предпоставка на цялата теза на автора, доказваща принципната неадекватност на МСП.

<sup>44</sup> Смятаме, че румънската изследователка М. Раковита много по-точно улавя специфично системния смисъл на проблема за корупцията в България и Румъния – „От въвеждането на Критериите от Копенхаген, споменаващи



---

върховенството на правото, прозрачността и разделението на властите, и като се вземе предвид, че от своя страна корупцията има свойството да ги уврежда (корупцията в законодателните органи намалява отчетността и представителността; корупцията в съдебната власт отменя върховенството на правото; корупцията в публичната администрация води до неравнопоставено предоставяне на услуги), корупцията попада в обхвата на механизмите за наблюдение на ЕС. Докладите за Румъния и България все по-често и настойчиво подчертават липсата на качествен напредък в справянето с корупцията по високите етажи, както и липсата на политическа воля“ (Racovita 2011: 31). Сравни също и тезата на Мунгиу-Пипиди: „Макар корупция и върховенство на правото да са две самостоятелни понятия, в контекста на наличието на систематична корупция, описвана в настоящия анализ, двете понятия трудно могат да се разграничат. Ето защо борбата с корупцията трябва да се разглежда като част от цялостното усилие за установяване на равнопоставеност пред закона и на система на управление, основана на правото. Като оставим настрана практическите трудности по привеждане в практиката на толкова общо понятие като „върховенство на правото“ и по оценка на неговото краткосрочно и средносрочно развитие, опитът показва, че Балканите все още не са постигнали тази качествена промяна поради отклонение, тъкмо от стандарта, който ЕС настойчиво изисква. (Mungiu-Pippidi 2011: 160-161). Това разбиране за системния характер на корупцията като ключов обществен проблем е залегнало и в основата на европейски правни норми. Тезата, че „корупцията представлява сериозна заплаха за върховенството на правото, демокрацията, човешките права, честността и социалната справедливост, възпрепятства икономическото развитие и застрашава стабилността на демократичните институции и моралните основи на обществото“, стои в началото на Резолюция (99) на Съвета на Европа за създаването на GRECO. (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgreement/Html/Greco9905.htm> посетена на 22.08.2013).

<sup>45</sup> Включително, налице е вече и научна литература, в която са документирани изобилни примери, безусловно доказващи *устойчивостта на политическа съпротива срещу реформите*, за които настоява ЕК в защита на ценностните и правови основания на ЕК и в защита интересите на европейските граждани (Andreev 2009; Ganev 2012; Tanasoiu 2012). Съгласни сме също и с констатацията на сътрудници на ЕК, че „без механизма ситуацията би била далеч по-лоша“ ” (Gateva 2010: 21). Само по тази причина намираме за излишно да доказваме политическата безотговорност на местните правителства като условен общ знаменател на провежданите политики за европейска интеграция.

Същевременно обръщаме внимание на факта, че отвъд преобладаващите еуфорични оценки на европеизацията като източник на демократизация и стабилност в страните, приели този политически курс, в литературата се срещат и трезви оценки на *процеса на подготовка за членство в ЕС като ускорен курс по политическа безотговорност* (Ekiert 2008, вж по-специално с18-21 за *множеството различни начини*, по които се възпитава/насърчава политическата безотговорност на местните правителства *от самата логика, начин на провеждане и обхват на предприеманата подготовка* на страните кандидат-членки). Кратък, но коректен преглед на множеството интерпретации на понятието „европеизация“ вж у Седелмайер (Sedelmeier 2011) и Дирзу (Dirzu 2011).

<sup>46</sup> За детайлна обосновка на спецификата на цивилизационната перспектива към разглежданата тук проблематика вж Димитров (Димитров 2012).

<sup>47</sup> “В Договора за присъединяване става ясно, че ако са налице сериозни недостатъци в транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС в сферата на икономиката, вътрешния пазар и правосъдието и вътрешните работи, могат да се предприемат предпазни мерки с продължителност до три години след

присъединяването.

Присъединяването на България се придружаваше от ред специфични съпътстващи мерки, които бяха предвидени, за да предотвратят или поправят недостатъци в сферата на авиационната безопасност, безопасността на храните, селскостопанските фондове и съдебната реформа, борбата с корупцията и с

организираната престъпност. Относно съдебната реформа и борбата с корупцията и с организираната престъпност се създаде механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка, чрез който се поставят

---

индикативни показатели, рамкиращи мониторинга на напредъка в тази област. Този механизъм бе въведен с оглед на ключовата важност на добре функционираща административна и съдебна система, които да гарантират, че България ще бъде в състояние да изпълнява всички свои задължения и да се възползва от правата си като държава-членка. Механизмът отразява и необходимостта, [inter alia], от борба с корупцията и организираната престъпност. Целта на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка е да гарантира и да даде уверения на гражданите на България и на другите държави-членки, че се предприемат мерки за привеждане в съответствие на административните и съдебни решения и практики в тези сфери в България с

тези в ЕС. Благодарение на напредъка в съдебната реформа, в борбата с корупцията и организираната престъпност българските граждани и делови среди ще се радват на правата, които им се полагат като граждани на ЕС. Без необратим напредък в съдебната реформа, в борбата с корупцията и организираната престъпност България рискува да не бъде в състояние да прилага правилно законите на ЕС.”

<sup>48</sup> „При присъединяването си към ЕС през 2007 г. България все още бе изправена пред сериозни предизвикателства, свързани с функционирането на съдебната система и борбата с корупцията и организираната престъпност. Комисията и останалите държави-членки определиха тези предизвикателства като преодолими, а българските власти поеха ангажимента да поправят пропуските в тези области, за да може България да поеме изцяло правата и задълженията, произтичащи от членството в ЕС. Българските власти и останалите държави-членки признаха, че са необходими задълбочена съдебна реформа и съгласувани усилия в борбата срещу корупцията и организираната престъпност, за да могат българите да упражняват правата си като граждани на ЕС и да се възползват от всички възможности, включително финансово подпомагане, които ще им предостави членството в ЕС. В по-широк контекст те признаха, че принципите, заемащи централно място в ЕС („стоящи в сърцевината на ЕС“) – спазване на върховенството на закона, взаимно признаване и сътрудничество въз основа на (базисно) взаимно доверие – могат да бъдат приложени на практика единствено ако бъдат премахнати причините за тези проблеми.” (Доклад от юли 2008 г.).

Това е действително ключов въпрос, защото *„Използването на следприсъединителна условност влияние върху конкретни политики е възможно само, ако партньорите са желаещи сътрудничество: при преценката в каква пропорция да се употребяват принудителни и доброволни мерки, доброволното сътрудничество е от изключителна важност, защото силата на принудата на ЕС е твърде ограничена...Липсата на инструменти за принуда не е изненадваща, предвид историята и целите на ЕС: той е създаден като двигател на икономическа и политическа интеграция между доброволно сътрудничаещи си държави, а не за насилствена трансформация на нямащи желание режими.”* (Grabbe 2006: 53, курсивът добавен).

<sup>49</sup> Повече детайли и емпирични доказателства по този въпрос вж студиите в сборника „Съграждане на гражданството” (Димитров 2013).

<sup>50</sup> Сравни с Андреев (Andreev 2009 : 379).

<sup>51</sup> „Когато България се присъедини към Европейския съюз през януари 2007 г., бе създаден механизъм за сътрудничество и проверка<sup>1</sup>, който да помогне на новата държава-членка да се справи с признатата необходимост от извършване на широкообхватна (тук в англ. версия е използвано far-reaching, т.е. с важни и трайни последици) съдебна реформа и с борбата с корупцията и организираната престъпност. Механизмът за сътрудничество и проверка е автономно решение на Комисията, което се основава на Договора за присъединяване. Чрез него Комисията може да работи в тясно сътрудничество с българските власти на политическо и техническо равнище, за да осъществява мониторинг и прави оценка на напредъка (тук в англ. версия става дума за progress, т.е. качествено развитие) и да предоставя технически консултации и финансова подкрепа. Механизмът за сътрудничество и проверка дава възможност на всички други държави-членки да проследяват и подкрепят развитието в тези сфери в България и да предоставят както експертни знания, така и финансова подкрепа. В междинните и годишните доклади, изготвяни от Комисията по механизма за сътрудничество и проверка, се прави оценка на напредъка (progress) и се отбелязват недостатъците, които все още са налице, като целта е да се помогне на България да определи приоритети за действия, които да бъдат предприети, за да се изпълнят изцяло показателите (тук в англ. версия става дума за benchmarks), определени при присъединяването.”

<sup>52</sup> Вж уводния цитат към настоящата студия от изключително полезното международно изследване “Контекстуалните избори в борбата с корупцията: научените уроци” на международния екип под ръководството на А. Мингиу-Пипиди.

<sup>53</sup> **“I. Механизъм за сътрудничество и проверка: в подкрепа на България в областта**

**на съдебната реформа, в борбата с корупцията и в борбата с организираната престъпност**

В периода на подготовка за присъединяването на България към ЕС през 2007 г. Бе постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителни усилия (в англ. версия *work*, тоест не просто усилия, а вършене на работа) в някои ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа, борбата с корупцията и противодействието на организираната престъпност. Това доведе до въвеждането на рамка за оказване на подкрепа на България и за осъществяване на наблюдение на напредъка (*progress!*) в тези области — Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП)<sup>1</sup>. Установени бяха шест индикативни показателя (*benchmarks*), обхващащи независимостта и отчетността на съдебната система, нейната прозрачност и ефикасност, преследването на корупцията по високите етажи на властта, както и на корупцията на всички нива в публичния сектор, и борбата с организираната престъпност. С решението беше въведено изискване за редовно представяне на доклади от страна на Комисията и бе предвидено, че механизмът ще продължи да се прилага докато бъдат изпълнени целите на МСП и шестте показателя бъдат постигнати в задоволителна степен.” (*are satisfactorily fulfilled - да бъдат задоволително изпълнени*).

Фрапантно видимо е, че целите на МСП са минимизирани максимално по обхват и ранг на социална значимост. Но пък това максимално редуцирано очакване за ползата от прилагането на механизма е възникнало в ранг на заглавие на основна част от доклада, а не просто “контекст” или подчаст от “въведение”, както е в предходните години, т.е. изведено е на преден план подкрепата на двете страни в решаването на нейните, станали междувременно отделни задачи, (които, да припомним хем бяха само част от проблемите, хем съдебната реформа трябваше да отвежда към решаването на останалите). Междувременно борбата с корупцията е станала приоритетна, защото без нейния резултат явно не може да напредне самата съдебна реформа. Т. е. наблюдаваме изключително сложна трансформация в МСП като равнище на целите, която е настъпила в хода на неговото приложение — и чрез откриването на неясни в началото (скрити) приоритети на реформата, и едновременно чрез минимизиране на очакването за просто задоволително покриване на всеки един от стандартите.

<sup>54</sup> “За да разберем защо влиянието на ЕС е толкова ограничено, трябва да разгледаме въпроса от гледна точка и на „предлагане“ (усилията на самия ЕС за разпространение на върховенството на правото), и на „търсене“ (обстоятелствата и факторите вътре в страните-реципиентки). От страната на „предлагачия“ — усилията на ЕС — също има проблеми. Един от тях е скоростта на процеса и изборът на подходящ момент: факторът време. В опит да се улови удачната политическа възможност, като същевременно не се допуска никакво реално поле за преговори с новоприсъединяващите се страни (от тях се иска да възприемат правото на ЕС (*acquis*) в неговата цялост), целият процес на присъединяване се превърна в едно бюрокралично упражнение. Детайлно разписаните изисквания на ЕС и свързаният с тях въпрос за условността създадоха взаимоотношение, в което ЕК (а не националните общества и техните представители) става едноличен принципал, а правителствата — нейни изпълнители (*principal/agent*). Реформите не се основават на анализ на ефекта на политиките или оценка на въздействието, а се провеждат, за да се удовлетворят неотложните бюрокралични изисквания на редовните мониторингови доклади на Комисията. Това създава един механизъм на оценка „по нареждане“, движен от изопачени подбуди. В процеса на наблюдение държавите биват оценявани не по ефективността на техните реформи, или дори не по реалния им потенциал за промяна, а по броя приети „предписани медикаменти“. Колкото повече от препоръките приема съответният „пациент“/подпомагана страна, толкова по-висока оценка получава, без особено внимание към неговите „симптоми“ (Mungiu-Pippidi 2011: 152).

Тук трябва да сме внимателни: от една страна националните правителства в България и Румъния настояват, че спрямо тях се въвежда „двоен стандарт“ не в смисъл, че се *въвеждат нови* стандарти. Обратното, предишните страни от Източна Европа са получили пълновно членство, въпреки че никоя от тях не е извършила дължимите реформи в пълнота, не е „спазила стандартите“. Доколкото ЕК и Съветът са си е затваряли очите по политическа целесъобразност (Grabbe, Ivanov), правителствата в двете страни настояват не за „спазване на правилата“, а за *продължаване на линията за изключения от правилата*, превърнала се в „неписано правило“, в собствена стандартна практика на ЕК. От друга страна, както правилно подчертава Грабе, „Въпреки

---

настояването на ЕС кандидатките да бъдат демократични държави, от своя страна самият ЕС залага твърде малко демократична отчетност в процеса на присъединяването“. (Grabbe 2006: 36, see also 207-208). С други думи, правителствата са възмутени от „двойния стандарт“ да се иска демократична отговорност от тях след приключването на преговорите, след като *те са били обучени на обратното в хода на преговорите от поведението на Комисията ...*

<sup>55</sup> Казаното е твърде меко, защото анализът на Раковита показва, че при желание опитът от *предприсъединителната* условност би могъл да се проучи и от получените изводи да се подходи по друг начин към създаването на механизма за *следприсъединителната* условност. Румънската авторка показва, че в родината ѝ около 80 на сто от иновациите, въведени под натиска на ЕК, за провеждане на политики за борба с корупцията в периода 1999-2006 са били или премахнати, или обезсилени от последващи политически действия (Racovita 2011: 38-39). В светлината на този опит става твърде проблематична самата идея за ежегодни “препоръки” за частични мерки към правителствата на двете страни, каквито и да са те – и мерките, и правителствата...

<sup>56</sup> “[...]през следприсъединителната *фаза коригиращите и превантивни санкции*, установени от МСП, не създават силни стимули за спазване на изискванията ЕС.[...] Въз основа на ограниченията и неадекватностите на санкциите можем да заключим, че структурата на следприсъединителните *отрицателни* стимули е много *слаба*. Съществената трансформация на структурата от стимули – от такава със *силни положителни* към такава с много *слаби негативни* стимули – осветлява ключовите слабости на следприсъединителната условност, които ограничават нейната ефективност.”(Gateva 2010, с 20, курсивът – Е.Г. )

<sup>57</sup> “Комисията създаде механизъм за сътрудничество и проверка, за да извършва мониторинг на напредъка и да разшири подкрепата си при справянето с тези пропуски” [в наблюдаваните области].

<sup>58</sup> „Според Комисията всички показатели (benchmarks) са тясно свързани помежду си. В диалога си с България тя предостави достатъчно доказателства за това, че напредъкът в изпълнението на един показател допринася за напредъка в изпълнението на друг. Основната идея за въвеждането на механизма за сътрудничество и проверка е не да се състави контролен списък, а да се създаде независима и стабилна съдебна власт, която е в състояние да разкрива и наказва конфликти на интереси, да се бори с корупцията на всички равнища и да се справя ефективно с организираната престъпност. Следователно Комисията не смята да зачерква показателите един по един, а по-скоро да работи с България, докато приключи изпълнението на всички показатели по механизма за сътрудничество и проверка.” (Доклад от юли 2009 г.).

<sup>59</sup> “Установени бяха шест индикативни показателя, обхващащи независимостта и отчетността на съдебната система, нейната прозрачност и ефикасност, преследването на корупцията по високите етажи на властта, както и на корупцията на всички нива в публичния сектор, и борбата с организираната престъпност.”

<sup>60</sup> „От 2007 г. насам от бюджета на ЕС посредством структурните фондове са отпуснати около 41 млн. евро за оказване на подкрепа за съдебната реформа в България. До средата на 2012 г. бяха одобрени 25 проекта в областите на обучението, развитието на човешките ресурси, изграждането на капацитет и техническата помощ, като бюджетът за тях възлиза на 13,6 млн. евро. Същевременно няколко държави членки оказаха подкрепа на България посредством двустранни проекти във всички области на съдебната реформа, включително реформата в полицията, борбата с корупцията и борбата с организираната престъпност.” (Юлски доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, с 3). Сигурно сумите не изглеждат впечатляващи, затова ще поясним: „Делът на европейско финансиране за съдебна реформа, сравнен с целия обем на финансиране от всички международни донори между 2005 и 2007 г. представлява средно 69% за Албания, 54% за Молдова, 39% за Сърбия (включително Косово) и 58% за Украйна (изчислени въз основа на данните на интернет базата данни International Development Statistics (IDS) на ОИСР. Макар Сърбия да има малък дял европейско финансиране, общият размер на финансиране, предоставено ѝ от ЕС е най-високо средно с 30 млн. долара, следвана от Албания (14,3 млн. долара), Украйна (5,8 млн. долара) и Молдова (2.3 млн. долара). *Румъния и България се ползват със значителни финансови предприсъединителни средства от ЕС. По линия на програма ФАР за подкрепа на административния и*

---

*съдебен капацитет между 2004 и 2006 г., Румъния е получила 263,89 млн. евро, а България – 152,76 млн. евро.” (ECOTEC 2006). (Mendelski 2010, курсивът – наш добавен).*

Т.е. за пет години за реформа на съдебната система са изхарчени средства, приблизително равняващи се целия бюджет на тази система за 2013 г. Ще го кажем в прав текст – около 200 млн. евро, изсипани за реформа в съдебната система, е все пак сериозна причина за липсата на реформа точно тук, *в добавка* към липсата на мотив у управляващите за реформа в тази система, която да я направи независима и ефективна, както и собствената ѝ корупцираност. Ще припомним вече цитираните от М. Менделски данни на СБ, според които в резултат от това финансиране България отбелязва спад във върховенство на правото през периода 2002-2008. Според цитираните от същия автор данни от официален източник на Съвета на Европа за същия период заплатите на най-високо платените български магистрати са нараснали 3,25 пъти, а цялостния бюджет на съдебната система 4,5 пъти – най-голям ръст в наблюдаваните 6 източноевропейски страни. (Алина Мунгиу-Пипиди казва сходно нещо, макар визирания от нея период да е малко по-различен: „Общата европейска финансова помощ за реформа в областта на административния капацитет и съдебната система между 1998 и 2006 г. възлиза на 452 млн. евро за Румъния и 260 млн. евро за България, като в това число не влизат значителните вътрешнобюджетни разходи, доколкото бюджетите и на двете страни биват увеличавани нееднократно.” (Pippidi 2011: 146).

<sup>61</sup> „От 2007 г. насам борбата с корупцията и съдебната реформа в Румъния е подкрепена финансово с над 12 милиона евро от бюджета на ЕС. Това включва проекти в областта на образованието, здравеопазването, регионалното развитие, съдебния сектор, както и в рамките на Националната агенция за почтеност. Допълнителна подкрепа е получена и в рамките на предприєсединителните фондове. Същевременно, страните-членки подкрепят Румъния посредством двустранни проекти във всички сфери на съдебната реформа и борбата с корупцията (Доклад на Комисията за напредъка на Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка, стр. 3).

<sup>62</sup> Единственото изключение е 2009 г., когато във въведението няма и дума за съдържанието на общата оценка. Тази е годината, от която нататък ЕК престава да публикува докладите си на всички езици на страните членки, оставяйки ги достъпни само на английски, френски, немски, а и на съответния национален език, което едва ли помага на българските и румънските граждани да сравняват съдържанията на докладите.

<sup>63</sup> “Необходими са ясна стратегия и категоричен ангажимент на всички равнища за реформиране на системата. Това не означава просто да се даде време на новите институции и процеси да докажат ефективността си. Дори със съществуващите структури и въпреки техните недостатъци България би трябвало да бъде в състояние да демонстрира резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията, да предотвратява конфликти на интереси и да се справя по убедителен начин с предполагаемите връзки между част от политическата класа, бизнеса и организираната престъпност. За да гарантира ефективното усвояване на средствата от ЕС, е нужно България не само да укрепи значително административния си капацитет, но и да намали драстично предпоставките за корупция на високо равнище и дребна корупция и да се бори енергично срещу организираната престъпност.”

<sup>64</sup> “Липсва както широк политически консенсус за реформите, така и категорична воля, споделена от всички политически партии, за изкореняване на корупцията по високите етажи. Ангажиментът на Румъния за изкореняване на корупцията е явен през досъдебната фаза, но не води до увеличаване на броя на произнесените присъди или наложените възпиращи санкции.” (Юлски доклад за Румъния от 2008г.) Изрично трябва да се подчертае още на този етап от изследването, че смисълът на докладите може да варира съществено, съобразно избраната интерпретативна оптика. Например, Атила Аг още през същата 2008 публикува комертар, в който прави следната прогноза: „В случая с България и Румъния, които Алина Мунгиу-Пипиди определя като „полуконсолидирани демокрации“ [...] ЕС предприе някои превантивни действия с цел да ги направи по-съвместими. Нещо повече, веднъж станали членове на Съюза, за тях поради прибързаното им приемане, беше необходим още един „формален“ тест като предпазна клауза. Днес ситуацията в България и Румъния може да се опише като „затишие пред буря“, както показва докладът на ЕК от юли 2008 г.” (Agh 2008a: 17) Не е изненада, че заинтересованите страни отказаха „да видят“ бурята, дори когато тя удари...

<sup>65</sup> “Румънските/българските граждани заслужават достъп до всички преимущества на членството в ЕС, което следва да допринесе за укрепване на върховенството на закона и за премахване на корупцията. Осъществяването на напредък в рамките на механизма за сътрудничество и проверка и в разсейването на съмненията относно способността на Румъния/България да се справи с корупцията, ще позволи на гражданите на Румъния/България да се възползват от тези преимущества и ще засили доверието им във върховенството на закона. Това ще има дългосрочен положителен ефект върху румънската/българската икономика. Румъния/България има отговорности по отношение на останалите държави-членки, например в рамките на политиката в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и съвместното управление на средства на ЕС. Наличието на адекватен административен капацитет и ефективен контрол за установяване на конфликти на интереси, измами и финансови нередности е необходимо условие за това Румъния/България да може пълноценно да се възползва от предприєдинителните и структурните фондове на ЕС.”

<sup>66</sup> “Липсата на правомощия за налагане на наказания в някои области, както и неналагането на ефективни наказания в областите, където такива правомощия съществуват, са показателни за това колко е трудно тази дейност да набере скорост.” (Доклад за 2012, с 13). Има и други бисери: “Делата за корупция по високите етажи на властта обикновено засягат влиятелни обществени личности.” (пак там, с 15).

<sup>67</sup> “The absence of convincing results under the current structures is striking and needs to be addressed urgently.”, “The core problems remain and need to be addressed urgently.” Липсата на убедителни резултати при сегашните структури е удивителна и са необходими спешни мерки за справянето с нея“. „Основните (core – същностните) проблеми продължават да бъдат налице и са необходими спешни действия, за да бъдат решени“ „(Доклад от 2008 г.) Дали ЕК си представя, че посочените остри проблеми са резултат просто от недоглеждане и привличането на внимание върху тях е достатъчно за решаването им? Дали можем да приемем за реалистична препоръката, която вижда проблема само в липса на достатъчна политическа воля, така сякаш няма дълбока социално-структурна причина тъкмо за тази „липса“? Изрично трябва да се отбележи, че още в самото начало, преди даже МСП да бъде приложен, изследователи са отбелязвали неговата принципна методологическа ограниченост „... развитието на нови механизми (като постигане на стандарти за качество, отвореният метод за координация, ежегодните „табла на успехите“ при отчитането на приложението на регулацията на вътрешния пазар) няма да успее да компенсира липсата на условност, тъй като тези инструменти разчитат повече на засрамване и социално влияние отколкото на ефективни материални механизми за санкциониране (Adrienne Heritier - Europeanization research East and West: A comparative assessment. In: The Europeanization of Central and Eastern Europe, ed. F. Schimmelfenning and U.Sedelmeier, 199–209. Ithaca: Cornell University Press. 2005).” (Tanasoiu 2012:175-176).

<sup>68</sup> “Необходими са някои основни подобрения, въпреки че първият приоритет трябва бъде постигането на резултати независимо от структурните недостатъци.” (Доклад от

<sup>69</sup> “Важно е българските власти да подхранват отрит диалог с българските граждани, като утвърждават прозрачността на реформите, предприети по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка.” (Доклад от 2007); “да даде възможност на съдебната власт да бъде по-дейна и да демонстрира по-голямо чувство за отговорност.” (Доклад от 2010)

<sup>70</sup> Абсолютно е безпредметно да се каже, че “на част от административната машина трябва да бъде изрично възложена отговорност за дейното преследване на незаконното обогатяване” (Доклад от 2012), ако не се специфицира тази част като механизъм, отвеждащ към очаквания резултат. Да се каже, че е имало времена на устрем и усилие за реформи, но и други, в които те са били обект на съпротива, е безполезно ако не се направи разграничението дали се има предвид едно правителство, за разлика от друго, или фази от престоя на власт – например, повече устрем през първата година-две и промотаване в последните, или обратното при всяко правителство има неритмични, структурно необусловени флукуации на “политическата воля”. Това са съвършено различни ситуации и подходът към тях би следвало да е различен, а при заличаването на тези разлики просто не може да има ефективен подход за справяне с проблема.

---

<sup>71</sup> Както подчертахме още в самото начало, не се спираме в подробности на доказателствата за политическата безотговорност на българските и румънските правителства, не защото омаловажаваме тяхната основна вина за липсата на реформи, а само защото тази теза е вече добре защитена в научната литература (Ganev 2012, Tanasoiu 2012).

<sup>72</sup> „Като последица от въвеждането на валутен борд през 1997 г. България е остров на фискална стабилност сред южноевропейските страни. Това е недостатъчна основа за успешното развитие на страната като член на европейското семейство. Необходима е решителна промяна на обществено-политическия модел, за да се преодолеят такива пречки, като корумпирана съдебна система, организирана престъпност, законова

непредвидимост и пр. Проблемът е в това, че институциите, устроени по сегашния начин нямат способност да извършат ефективно такава промяна, поради невъзможността за надпартийна визия. В такъв случай вероятно след валутния борд трябва да бъде въведен и „политически борд“.... След стабилизиращия успех на валутния борд изглежда, че България трябва да направи следващата крачка, като приеме „политически борд“ под една или друга форма.

Без допълнителни политически мерки относителната финансова стабилност остава непълна основа за сериозна европейска интеграция. Политическите реформи са в застои и страната изглежда не е в състояние да се справи сама с корумпираната съдебна система и организираната престъпност.” (Танев 2012, с 109). Както авторът коректно посочва, идеята за политически борд съвсем не е нова, а се появява периодично през последните години.

<sup>73</sup> Трябва да се съгласим напълно с основателността на твърдението на ЕК, че “Тъй като корупцията и организираната престъпност често са свързани, задълбочените финансови разследвания са важна част от всяко разследване в тази област и са от особено значение за разкриването на връзки между организираната престъпност и политиката. Тези аспекти не са получили необходимото внимание в България.” Но задължително трябва да продължим, че самата ЕК едва ли е обърнала **необходимото внимание** тъкмо на тази връзка, от разбирането на която би следвало да възникне свършено друго третиране на проблема за политическата отговорност у нас и друго отношението към реформите.

<sup>74</sup> Критиката на Танасиу и Раковита към методологията на МСП и ограниченията пред употребата на неговите резултати е доста сходна: „Макар прекият ефект на докладите по МСП да е трудно оценим, те са критикувани заради методологията за проследяване на напредъка, стратегиите за събиране на данни и методите на подготовка на извадките при определяне на това кои случаи на корупция по високите етажи да бъдат наблюдавани. Макар докладите да са замислени като механизъм, обосноваващ евентуалното задействане на предпазни клаузи, напредъкът в двете страни се оказва далеч по-малък от очакваното, а докладите до момента по-скоро допълват политическото говорене, като дават информация за настроенията на Брюксел и отправят предупреждения или похвали, вместо да обявяват за бъдещи ответни действия.” (Tanasiou, Racovita 2012: 250).

<sup>75</sup> По този въпрос вж Аврамов (Аврамов 2007), а също и Димитров (Димитров 2012, част III, раздел 6). Сигурни сме, че картината на Репин “Запорожките казаки пишат писмо на турския султан” ще бледнее в сравнение с картината на български депутати, четящи доклад на ЕК за напредъка в установяване на върховенство на правото у нас. По-сериозно по този въпрос виж у В. Ганев (Ганев 2012) също и Танасиу (Tanasoiu 2012), Раковита (Racovita 2011). За целия етап от приложението на МСП е валидно обобщението на Андреев от първите две години „През първите две години на членство в ЕС, политическите лидери в България и Румъния направиха твърде малко, за да убедят своите европейски партньори и националните си общества в искрената си готовност да трансформират своите политически и административни системи, така че да отговорят изцяло на изискванията на членството. Напротив, националните политически дейци в продължение на дълги периоди остават пасивни и реагират само под пряк натиск от европейските институции и то в извънреден порядък. (Andeev 2009 : 337). Отново обръщаме внимание, че българо-румънският случай е само нова степен на изостряне на проблем, който е общ за страните от източноевропейското разширяване на ЕС: „Развитите страни имат два стълба на легитимност на своите демократични режими: легитимност на процедурите и легитимност на резултатите. Тоест, политическите системи биват възприемани от техните общества като легитимни, само

---

доколкото спазват демократичните правила и процедури, и управлението дава високи резултати. В новите Източно и Централно европейски демокрации този втори стълб през 90те години – а в голяма степен и днес – почти липсва, но пък изискването демократичните институции да работят и по-ефикасно всъщност е съвсем справедливо (Agh 2008h: 315).

<sup>76</sup> Данните от доклада за 2007 не са включени, както защото в него се обсъждат проблеми и в други сектори, освен съдебна реформа, борба с корупцията и с организираната престъпност, както и поради неколнократната уговорка от страна на Комисията, че периодът на наблюдение е прекалено кратък към онзи момент, за да е реалистично да се очакват резултати от провежданите политики.

<sup>77</sup> “Неохотата на Брюксел да привежда заплахите си в действие в комбинация с внимателно балансиран език и несъгласуваността между правителствата на държавите-членки ограничава натиска и изискването за отчетност спрямо националните политически елити, които са възприели разбирането, че козметичните реформи и обещания за бъдещи действия са достатъчни, за да се избегнат санкциите от страна на ЕС. Това не означава, че докладите и становищата на ЕС нямат влияние върху националната политика, но те определено имат по-слабо значение като средство за прокаране на реформи, отколкото като арсенал, използван от местните актьори за присвояване на успехи и прехвърляне на вина. Непрестанното променяне и пригаждане на националните правни рамки означава, че европеизацията се случва „в синкоп“ и не се консолидира, което препятства дългосрочния ефект на социализацията. Румънските и българските политици са движени по-скоро от вътрешнополитически съображения и се отклоняват от европейските си ангажменти, ако те не им носят позитиви у дома. Има редица исторически примери как националните правителства използват Брюксел за вътрешнополитическа изгода.

Румънският и българският случаи са проблематични, доколкото консолидацията на вътрешнополитическите реформи продължава да зависи от способността на Брюксел да прилага адекватна сила на натиск, така че националните политици да не се отклоняват от дневния ред на реформите или откровено да му се противопоставят.” (Tanasoïu 2012, p 190).

<sup>78</sup> “Националните политически елити демонстрират забележителен консенсус, преминаващ отвъд разделителните партийни линии, при устояване на натиска от Брюксел за провеждане на реформи в онези сфери, където личните облаги засенчват националните ползи, а именно съдебната реформа и борбата с корупцията (Tanasoïu, Racovita 2012: 244).

<sup>79</sup> „Корупцията в дадено общество не бива да бъде осмислена като сбор от корумпираността на отделни личности. Некорумпираните страни, които оглавяват класацията на Трансперънси Интернешънъл се различават от най-корумпираните страни в дъното на класацията не просто по броя лица, замесени в корупционни нарушения, а по цялостния модел на управление. Държавите на върха на класацията са съумели в определен исторически период да институционализират открит и недискриминиращ достъп и затова техните институции значително се различават от тези на страните в дъното ...” (Mingiu-Pipidi et al. 2011: 6).

<sup>80</sup> За пореден път сравни с диагнозата на отличния познавач на политиките за борба с корупцията в Източна Европа Мунгиу-Пипиди: “Но ЕС се е превърнал в стрела без лък, тъй като условността има ефект в сферата на публичното управление само в комбинация с вътрешнонационален натиск от гражданското общество, а той никога не е бил силен и дори намалява след присъединяването към ЕС. ЕС се оказва твърде силно зависим от условността, която сам налага, тъй като тя действа само тогава, когато стимулира силите на промяна в местните общества и съответно – не е ефективна, когато такива сили липсват или са слаби. Да бъдат открити двигателите на промяната изисква да се премине от подход, основан на предписанията, (който вече описахме в настоящия анализ – всички „пациенти“ трябва да приемат определени „лекарства“) към подход, осмислен от гледна точка на политическата икономия, който се стреми да разбере кой би спечелил от оспорване на настоящото неблагоприятно статукво и който предлага едновременно и облаги, и санкции, като дава възможност на носителите на промяната да оспорят съществуващия баланс на силите и да установят нов.” (Mungiu-Pippidi 2011: 161).



---

<sup>81</sup> “Предходните опити на ЕС да се справи с „балканската изключителност“ остават въпрос от изключителна важност и днес, тъй като политическото наследство на разширяването от 2007 г. продължава да оформя контекста, в който настоящи и бъдещи кандидати за присъединяване ще следват своя път на „завръщане към Европа.“ (Papadimitriou, Gateva 2009: 3).

<sup>82</sup> Това, че кризата в България се забави с една година, но получи много по-остър израз, е отделен проблем...

<sup>83</sup> Всъщност, нищо ново по отношение опита от предприеждинителния период – “В отговор на все по-силните настоявания на Брюксел и нарастващия натиск за съдебна реформа и справяне с корупцията, румънските и българските правителства избраха различни подходи. Докато румънските правителства предпочетоха да създават мрежи от институции с припокриващи се сфери на компетенции, които усложняват вместо да подпомагат борбата с корупцията, българските власти избраха изработване на стратегии и методи [...] В крайна сметка, тези институции играят роля на димна завеса, която прикрива стъпките в обратна посока при изпълнението на съдебната реформа и анти-корупционните стандарти.

Големият брой агенции, органи, институции, създадени с декларираната цел „борба с корупцията“ не означава автоматично присъди, съдебни дела, резултати...” (Racovita 2011: 40-41).

<sup>84</sup> “Следователно за ЕС е трудно да наложи процеса на европеизация тъкмо заради различията в начина, по който Брюксел и националните политически елити подхождат към европеизацията. Брюксел разчита на клаузите на договорите, а румънските и българските политически елити „свирят по слух“, съобразно вътрешнополитическия „ритъм“.

Неохотата на Брюксел да привежда заплахите си в действие в комбинация с внимателно балансирани език и несъгласуваността между правителствата на държавите-членки ограничава натиска и изискването за отчетност спрямо националните политически елити, които са възприели разбирането, че козметичните реформи и обещания за бъдещи действия са достатъчни, за да се избегнат санкциите от страна на ЕС.” (Tanasoiu 2012: 190).

<sup>85</sup> Ако допуснем, например, че магистратите от всички равнища не са глупави, какъв би бил техният мотив да постигнат успешен резултат в провеждането на съдебната реформа, след като само за поддържането ѝ за пет години са усвоили около 200 млн. евро (по официални данни). Ако изпълнителна власт проведе императивно изискваната от ЕС всеобхватна и фундаментална реформа, преобладаващата част от финансирането ще престане да остава в нейно разположение, както бе през последните повече от 10 години, когато европейското финансиране отиваше приоритетно за осъществяване на реформи.

<sup>86</sup> Както вече стана ясно, мейнстриймът на преобладаващата литература върху европеизацията чрез условности пасивно следва подхода на практическата политическа реализация на този процес и поради това е редно да си давам сметка за общия порок на подхода, който е в основата и на политическата практика и на систематизиращата я като „теория“ социална наука: „Преди всичко, доминиращата част от западноевропейската научна литература не разглежда кризата в страните от ЦИЕ след присъединяването като ново явление, провокирано едновременно от натиска на влизането в ЕС и липсващата социална консолидация в тези общества. (Agh 2008b: 303). Българо-румънският случай само добавя нови акценти към общия проблем на следприсъединителната криза. Втората вълна от реформи през 90те г. не успя да разруши едноличната власт на централизираната държава от първи опит, тъй като икономическата криза трябваше да бъде овладяна с фискална рецентрализация. След този неуспешен първи опит, обаче, тази втора реформена вълна се завърща в ЕС и страните от ЦИЕ опитаха да се справят със своите задачи при втория опит за завършване на институционалните реформи. Всъщност и през 90те г. в СЦИЕ са извършени някои по-малки прореформени стъпки, но не и цялостна, втора вълна на реформи. Тя излиза напред в дневния ред на тези страни едва по-късно като структурно приспособяване към членството в ЕС. Реформите от второ поколение са необходими, „за да се премине към втората фаза на усъвършенстване и институционализация на реформите.“ (ibid. 347)

<sup>87</sup> „Този път няма никакво съмнение какво имат предвид социолозите, когато говорят за криза. В нито един момент от историята на европейската интеграция проектът не е бил толкова близо до катастрофа, колкото е днес. И не е необходимо подробно да се обосновава тезата, че това, което днес е необходимо е критика - социална наука, която предлага поглед върху това как работят модерните общества, кое ги сплотява и как се променят.“ (Sulkunen 2013: 3).

<sup>88</sup> „Дори да приемем, че мнозинството от горепосочените проблеми са били общи за повечето нови страни-членки на ЕС от пост-комунистическа Източна Европа, изключителността на реалната ситуация в България и Румъния се състои преди всичко в провала на управляващите в тези две страни да се справят с голям брой „нерешени въпроси“ от предприєдинителния период. Всъщност, по-голямата част от проблемите, посочените тогава от европейските институции и политическите наблюдатели като най-съществени, стават още по-големи и излизат извън контрол...“ (Andreev 2009: 389).

Още по-съществено, макар и казано в пределно мека форма, е, че „В навечерието на присъединяването на България и Румъния към ЕС, Европейската комисия няма особен успех с натиска над правителствата в двете страни да се справят със своите „нерешени проблеми“ (ibid. 390).

<sup>89</sup> Съгласни сме, както с констатацията, така и диагнозата на М. Менделски, че въпросът „...Въпросът за успеха на стимулираните от ЕС съдебни реформи в Румъния е изключително важен. Довеждат ли тези реформи до подобряване на качеството на правосъдието (върховенство на правото)? Моят отговор на този въпрос не е еднозначен. Аз разглеждам качеството на правосъдието като многоизмерно понятие, което отчита разликата между *de jure* и *de facto* аспекти на въпроса и между измеренията капацитет и безпристрастност на съдебната система. Основната теза на настоящата студия е, че докато ЕС е много важен агент на промяна (сред други национални такива) за задвижване на реформите в съдебната система и за осигуряване на промяна *de jure* и на промяна в качеството на правосъдието, в аспектите, свързани с капацитет, същевременно ЕС не успява да промени вътрешните структури на власт и да създаде изцяло независима, безпристрастна и некорумпирана съдебна власт. Ограниченото подобрене в аспекта безпристрастност подкопава напредъка в посока качество на правосъдието *de facto*, и не довежда до установяване на върховенство на правото. **Този неравномерен и относително разочароващ резултат тук ще обясним с неадекватния подход към реформата от страна на ЕС (технократски, фокусиран върху ефикасността и движен от елитите) и със съпротивата на вътрешните анти-реформено настроени актьори**“ (Mendelski 2012: 24, курсивът – наш добавен).

Бихме добавали, че случаят с България е типологически идентичен, но пък нашият допълнителен акцент е върху това, че самият политически подход на ЕК следва да отчита съпротивата на местните дейци в самия дизайн на инструментите *поне* за следприсъединителната условност.

<sup>90</sup> International Advisory Board Report, 2009 – Bulgaria in the EU: Building a New Partnership, p. 2, [http://www.capital.bg/getatt.php?filename=o\\_764292.pdf](http://www.capital.bg/getatt.php?filename=o_764292.pdf) отворена на 17.08.2009 (превод – Г.Д., курсивът мой). Това вече се превръща в общосподелено знание: „Както за наблюдателите, така и за гражданите на тези страни е ясно, че между тях и повечето от старите-членки на ЕС има и други сериозни разлики, които започват от ниските доходи, преминават през размера и качеството на публичните услуги (особено образованието и здравеопазването) и достигат до характера на политическия процес и икономическата надпревара. Демокрацията и у нас, и в Румъния е стабилна, и дори консолидирана (в смисъла на "the only game in town"), но това е демокрация с ниско качество, която не може да генерира доверие на гражданите в своите най-ключови институции. Икономиката ни е пазарна и конкурентна, но все още в нея близостта до властта е важна (може би най-важната) предпоставка както за забогатяване, така и за запазване на икономически позиции.“ (Смилов 2012). „Очевидно трите региона – Централна Европа, Балкани и същинската Източна Европа – са били подчертано различни един от друг в самото начало на системната промяна. Трайните исторически тенденции се възобновяват дори с по-голяма сила по-късно, така че тези различия оттогава нататък всъщност се засилват. [...] достатъчно е да подчертаем, че специфичният исторически опит, нивото на икономическо развитие и институционалните им системи са различни. Тези основополагащи различия намират израз и в различния начин на третиране на държавите от тези региони от страна на ЕС.“ (Agh 2008b: 307-8).

---

<sup>91</sup> По този въпрос вж. Мишкова, Аврамов, Даскалов, Иванов, Йелавич и много други (Мишкова 2000, Иванов 2009, Аврамов 2007, Даскалов 2005, Йелавич 2003).

<sup>92</sup> Сравни с тезата на Седелмайер, според когото доминиращата парадигма на рационалния избор/рационален институционализъм в изследванията на международните отношения и сравнителната политология е методологическо преимущество за изучаването на европеизацията, включително на източноевропейските страни (Sedelmeier 2011).

<sup>93</sup> „[...] що се касае до теоретичните изследователски резултати, повечето проучвания споделят извода, поне косвено, че не само успехите, но и ограниченията пред условността – т.е. онези условия, които определят нейната ефективност – могат най-добре да бъдат обяснени през призмата на рационалния институционализъм. Рационалният институционализъм поставя ударение върху условността – а не върху алтернативни механизми като социализацията например – но е изключително важно и че той откроява едновременно и международните, и вътрешнодържавните въздействащи фактори. Така, този подход изрично взема под внимание факта, че „условността“ далеч не е хомогенен инструмент, който се прилага по един и същи начин във всяка държава и всяка област на политиките“ (Sedelmeier 2011: 29-30). Както и може да се очаква от тази парадигма, тя не вижда ограничителни условия *пред приложението си*....

<sup>94</sup> „Качеството на върховенството на правото и ефективното прилагане на правото на ЕС (acquis) зависи не само от административния капацитет на държавата, но и от степента, в която новопровъзгласените ценности, норми и практики биват възприети от представителите на държавата и от гражданите. От такава гледна точка, побързите и мащабни институционални трансформации произвеждат сериозни проблеми по отношение на приложение на стандартите (compliance), особено в общества, деморализирани от десетилетно авторитарно управление (Вж. Piotr Sztompka, “Dilemmas of Great Transformation,” *Sisyphus* 2:9-2 (1992); и Sztompka “Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break,” *Communist and Post-Communist Studies* 29:2 (1997), pp. 115-129, за проблема за цивилизационния дефицит. )” (Ekiert 2008: 20).

<sup>95</sup> „...възникването на множество проблеми, понякога и изключително сериозни, в двете страни след присъединяването към ЕС, не направи добра услуга на кандидатите за членство от Западните Балкани и по на Изток. Политическата криза в България и Румъния след присъединяването, която само изглежда, че е ...даде изобилни аргументи на широкия кръг противници на европейското разширяване, като показва, че е необходимо на бъдещите кандидати за членство да бъдат налагани по-стриктни и всеобхватни условия не само преди, но и след присъединяването. .” (Andreev 2009: 391). Няма как да не се съгласим с Таня Бюрзел: „Очакванията, че условността ще спомогне за насърчаване на успешна европеизация, бяха наистина високи, както сред политици, така и сред академичните среди. Те обаче бързо започнаха да се отрезвяват. За разлика от ЦИЕ, демократизацията и икономическият преход протичаха твърде бавно, често боксуваха, а в някои случаи дори се наблюдаваше връщане назад. Поне изучаващите европеизацията би следвало да знаят по-добре“ (Börzel, T. p 6). Да, наистина, поне социалните учени би следвало да знаят по-добре. А разликата между страните от Западните Балкани и българо-румънския случай е само в степен, не в принципа... (Mendelski 2010; Mungiu-Pippidi 2011). С изключение на неуредените граници, всички останали особености на Западните Балкани са типични за всички южноевропейски страни, в една или друга степен.

Алтернативата е да се намери съвършено нов подход към ефективното решаване на локалните проблеми, най-напред в страните-членки (България, Гърция, Румъния), а след това и за страните-кандидатки. Далече не сме първите, които осъзнаваме остротата на този проблем. (Сравни с Аг – „В сравнение със своите балкански съседи, България и Румъния са, без съмнение, успешен случай. И все пак, членството в ЕС просто слага началото на нова глава в историята на тяхната европеизация, а не отбелязва края на разказа, както показва и последният доклад за България и Румъния (от 23 юли 2008 г.). Двете страни все още не изпълняват европейските институционални изисквания, което би следвало да е сериозно предупреждение за Западните Балкани относно трудностите на структурното приспособяване към ЕС. Ето защо първо трябва да бъдат открити спешните задачи на институционалната промяна в региона на Западните Балкани с техните особености. Ако при Източното разширяване се използваше понятието „предприсъединителен период“, то разширяването на това понятие означава вече да говорим за „пред-пред-присъединителен мениджмънт“, предвид необходимостта да се добави нов преходен етап преди същинския пред-присъединителен период“ (Agh

---

2008a: 27). Обърнете особено внимание на идеята на Аг „предприсъединителния период“ да се замени с „пред-предприсъединителен мениджмънт“, т. е. малко или много „естественият ход“ на подготовката за членство в ЕС да бъде заменен от активно управление на този политически процес по създаване на предпоставките за европеизация, чрез ангажиране на институциите на ЕС в него.

<sup>96</sup> Разбира се, изобщо не претендираме да сме първи в установяването на преките policy-implications от различията в концептуалните подходи към инструментите за осъществяване на пред и след-присъединителните условия на ЕС. Например, А. Мунгиу-Пипиди с основание подчертава връзката между процедурната интерпретация на върховенство на правото и нейната сравнително лесна приложимост като рецепта за програмни действия в противовес на съдържателната, но трудна и проблематична интерпретация, стигаща обаче до корена на проблемите: („По-лесно е да се подпомага изграждането на върховенство на правото, когато то се разглежда от инструментална гледна точка, тъй като така подпомагането по-лесно може да се планира и организира. Обаче всеки опит за оценка на крайния резултат – самото върховенство на правото – неизбежно се сблъсква с по-широкото определение. Тъкмо това всеобхватно определение на понятието върховенство на правото, което разглежда качеството на цялостната институционална рамка на обществото, е доминиращо в алтернативните обяснения на развитието [...] Принципно погледнато, подходът на ЕС би следвало да бъде „плътен“, съдържателен, тъй като от страните-кандидатки се изисква да покриват определен брой общи условия за демократичност (т.нар. критерии от Копенхаген), за да отговорят на условията за прием в Съюза. Такъв подход обаче е по-трудно приложим: освен че липсва единодушие кои са задължителните му елементи, този подход е и по-деликатен от политическа гледна точка. Има и някои чисто европейски усложнения. Как например да разпространяваш „европейския правен модел“, когато един скорошен доклад на Съвета на Европа предупреждава читателите, че такова нещо не съществува и може би никога няма да съществува?“ (Mungiu-Pippidi 2011: 147.)

<sup>97</sup> Като пример можем да посочим два достатъчно представителни сборника - Klingemann, H-D., D. Fuchs, J. Zielonka (eds.) - *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge. 2006. Kovács, János Mátyás and Violetta Zentai (eds||) - *Capitalism from Outside? Economic Cultures in Eastern Europe after 1989*, Central European University Press, 2012

<sup>98</sup> За онези, които не познават гледната точка на известния унгарски икономист, ще достатъчно да представим едно своеобразно резюме на неговата позиция: “ „Представете си ситуация, в която Източна и Централна Европа страдат като членове на ЕС, докато страните от Балканите процъфтяват извън него. Това би било истински удар върху преобладаващия дискурс! Колкото повече се отдалечавате от Западна Европа – толкова държавите стават по-развити.“ (Kovacs 2006: 346).

<sup>99</sup> Предложената от Шимелфениг и Сиртаутас графика много нагледно показва, че „наследствата“ се третираат като *външни* за съвременността отделни фактори, от които зависят процесите на разширяване и европеизацията (Cirtautas, Schimmelfennig 2010 : 432). Самата нагласа да мислим за културата/наследствата в категориите на пакет от променливи/фактори (Kovacs 2006: 340-342, но също и Шимелфениг, Седелмайер, Екиърт, Вачудова) изключва възможността да разберем системното активно присъствие на “наследството” в начина на разгъждане на съвременните процеси. Оттук и интересът ни към изследванията на Менделски, които го отвеждат до следния методологически извода: ”Какво можем да научим от сравнителния анализ за целите по-нататъшното изследване на институционалната промяна? Първо, вариацията в институционалното развитие не е следствие само от структурно или историческо наследство. Сходни исторически, административни или правни „наследства“ не винаги водят до сходно развитие в бъдеще. Вариацията може с приблизително същия успех да бъде обяснена и с по-близки във времеви план фактори или с външни фактори, например влиянието на условността на ЕС. Това не означава, че историческото наследство няма значение, но неговият ефект може да се усили или размие под влияние на по-скорошни фактори (било то външно наложена условност или spill-over ефекти от икономическа криза или войни). Следователно, взаимодействието между различни външни и национални фактори е онова, което оформя институционалния път на развитие на дадена политика или на цялостното развитие на управлението на една държава. За съжаление, това сложно взаимодействие може да е

---

специфично за съответния контекст или времеви период и само подходящата комбинация от фактори би довела до пробив в управленските реформи. (Mendelski 2009: 62).

Казаното по отношение на фактора „историческо наследство“ всъщност се отнася за всеки друг – когато ги разглеждаме през призмата на системната им взаимовръзка, а следователно вариращи по ранг и сила и тип констелации от взаимообвързаности.

<sup>100</sup> Нека обаче направим една последна, но важна уговорка – акцентът върху историко-културният контекст и наследствата не е „абониран“ за анализа на проблеми и провали на публичните политики на правителства или ЕС. Също толкова евристичен той е и при обяснението на случаите на успехи. Тънкостта е само в това, че парадигмата на „рационалният институционализъм“ е многократно по-слаба, когато трябва да предложи обяснение за провалите, и поради това предпочита да не ги забелязва. Например, съгласни сме с констатацията на Бързел и Ризе, че „Спенджарова и Вачудова (2012) намират малко доказателства за регрес в реформите при България и Румъния, които стават членове на ЕС 3 години по-късно от страните от ЦИЕ“ (Börzel, Reise 2012: 193). (Börzel, Reise 2012: 193) и до голяма степен сме склонни да отдадем този резултат не на непознаване на фактологията от посочения дамски тандем, а на последователното и преднамерено придържане към парадигмата на институционалния рационализъм (Spendzharova and Vachudova 2012). Тук не става дума да се направи констатацията, че „[...] изучаващите европеизацията са обърнали гръб на възможността противниците на реформите да използват самия ЕС, за да лансират своята власт и интереси, като предизвикват известни вътрешнополитически промени, но такива, чиито краен резултат противоречи на намеренията на ЕС“ (Börzel, Ramuk pp -81-80), а дали по самата логика на концептуалния модел има естествено място за онова, което изглежда като „патология“ в имплицитната на институционалния рационализъм нормативна перспектива.. Поради това се съгласяваме с наблюдението на Джофри Придам „Като цяло, след-присъединителната ситуация е много по-сложна, отколкото и рационалистите, и конструктивистите са си представяли“ (Pridham 2008: 385). Тъкмо в такива случаи, какъвто е разглежданият тук – сложен, вътрешнопротиворечив и променящ се, историческата социология има възможност да докаже евристиката си.

<sup>101</sup> „Изследванията върху прехода в общия случай се фокусират повече върху непосредствените събития и процеси, отколкото върху историческия фон, който придава оформя прехода. И все пак, историческите наследства и това доколко една държава в преход има така да се каже „използваемо минало“, минало, което може да послужи като основа, се признават като фактори, имащи важно отношение към крайния резултат. Понятието „историческо наследство“ и въпросът за „използваемостта“, обаче, не са били изучавани системно в изследванията на преходите. Може да изглежда парадоксално, но по-рутинно използваните понятия като „path dependency“ (зависимост от изминатия исторически път) и ‘initial starting conditions’ (изходни условия) често се фокусират върху предопределящите ефекти на взетите в началото на процеса на преход решения, отколкото върху изследване на влиянието на исторически вкоренени фактори, които биха могли да бъдат също толкова важни (Hughes et al 2005: 30) [...] Да се набляга на ролята на елитите в осъществяването на една универсална прогресивна промяна означава да се пренебрегне допускането, че контекстът, в който протича преходът, може да поставя важни ограничения върху неговия краен резултат...наследството на стария режим застрашително надвисва над самия процес на преход.

Един от най-подценяваните аспекти на пост-комунистическите преходи в Източна Европа е доколко те са повлияни от наследствата от комунистическия период.” (пак там 31).

<sup>102</sup> Сравни с Иванов „Varying Bulgarian and Romanian responses to EU demands two forces: the conditionality of the European Union and the local ‘politics of anticorruption’ in each country, with roots in history, culture and peculiarity of transition”. (Ivanov 2012: 103). „Различията в реакциите в България и Румъния спрямо изискванията на ЕС има две движещи сили: условността на ЕС и местната „политика на антикорупция“ във всяка от двете страни, със своите корени в история, култура и специфика на прехода”. (Ivanov 2012: 103).

<sup>103</sup> „Тази книга защитава тезата, че феноменът на „условността“ не може да бъде разбран достатъчно добре в тясно позитивистка перспектива, където условността се вижда като формален инструмент за транспониране на европейски правила, норми и институционални модели към страните от Централна и Източна Европа“ (Hughes

et al. 2005: 2). Условността в политиката по разширяване на ЕС може да бъде анализирана по-пълноценно като интерактивен и динамичен процес, отколкото като процес, който се изучава само от гледна точка на чисто каузални ефекти в тясно позитивистка перспектива. Изследвайки как условността на ЕС функционира в ключови области на политиките в хода на разширяването, ние показахме динамичната и флуидна природа едновременно и на понятието „условност“, и на неговото въздействие върху страните-кандидатки. (Ibid. 173)

<sup>104</sup> „В предходната част беше показано как от първоначалното ѝ въвеждане през 1993 г. насетне, условността, прилагана от ЕС спрямо страните от ЦИЕ, се променя *едновременно и по своето естество, и по своя обхват*. Условиата от Копенхаген, поставени през 1993 г. са твърде общи и отворени за тълкуване, но впоследствие стават все по-конкретни и категорични в предприєдинителната стратегия. *Основният актьор, който оформя тези условия и определя изискванията в детайли е по-скоро Комисията, а не страните-членки*“ (Grabbe 2006: 14, курсивът добавен. вж и стр. 25).

<sup>105</sup> Например, Седелмайер обобщава като извод от своя пространен преглед върху проведените проучвания, че ЕС „е имал силно и системно въздействие върху държавните институции в ЦИЕ – изпълнителни, законодателни и съдебни“ ” (Sedelmeier 2011: 17) ; „Литературата открива най-голямо влияние на ЕС по отношение на конкретните политики. Повечето проучвания потвърждават тезата, че това въздействие се дължи на условността, използвана от ЕС и че обещанието за пълноправно членство – ако е правдоподобно – може да компенсира вътрешнополитическата цена [...]. В голямата си част тези изследвания стигат до извода, че влиянието на ЕС върху конкретни политики е силно както по отношение на различни сектори, така и по отношение на различните кандидатки (пак там 22); Нещо повече, както беше посочено и по-горе, предвид това колко важен стимул е обещанието за членство за стимулиране на реформи под натиска на условността, то променящата се структура на стимулите след присъединяването прави придържането към установените от ЕС стандарти по-проблематично, отколкото е било преди присъединяването на страните-кандидатки. Изследванията на конкретни случаи, които дават доказателства за горното обаче са малцинство. [...]. Напротив, множество изследвания на конкретни сектори на политиките и по-широкообхватни сравнителни изследвания на няколко държави не откриват систематични доказателства за проблеми по отношение на придържането към установените от ЕС стандарти след присъединяването. [...] В същия смисъл, придържането към установените от ЕС стандарти не изглежда да е по-проблемно в новите страни-членки, отколкото в старите (пак там 25-26) .)

Накратко, европеизацията, понеже е универсалната, не би могла да не е постоянстваща в успеха си, отвъд пречещите дребни подробности тук и там.... Оттук и нормалността на факта, че същият автор не е намерил основание за промяна на становището си и през 2012 – „Като цяло ЕС постига голям успех в разпространението на своите политики и институционални модели в страните, които претендират за членство“ (Sedelmeier 2012: 20)”. Естествено, намерил е само аргументи, за да защити тезата, че европеизацията чрез условностите на ЕС е устойчива “sustainable”. По стечение на обстоятелствата, наблюдението не е върху сектори, в които има битки за политическа власт, а и в ползрението му не попадат такива новоприсъединили се страни като ... България и Румъния.

<sup>106</sup> „Партньорството за присъединяване остави правилата на играта неясни за кандидатките: кога точно ще се смята, че са се „провалили в спазването на Европейските споразумения“ или в осъществяването на качествен напредък в изпълнението на критериите от Копенхаген? ЕС оставя широко поле за тълкуване дали кандидатките изпълняват условията и дали отношенията им със Съюза са задоволителни в периода преди присъединяването“ (Grabbe 2006: 16, вж. и стр. 19-20). „Не беше представена обаче конкретната обосновка зад така поставения дневен ред от задачи, при все че те засягаха толкова много функции на модерната държава. Условията бяха представени сякаш са самоочевидни, без каквото и да било признаване на дебатите върху конкретните политики, протичащи в ЕС и извън него...“ (пак там, с 24) „Макар че поставените задачи бяха толкова широкообхватни и идваха от толкова важен външен източник на влияние, изискванията не бяха подробно обосновавани, отвъд факта, че трябва да бъдат изпълнени в името на присъединяването.“ (пак там, с 25). Връзката между изпълнението на определени задачи и получаването на определени ползи беше много по-неясна, отколкото при условността, задавана от международните финансови институции, тъй като задачите бяха комплексни и много от тях не предполагаха поставяне на количествени цели, които да показват изрично кога задачите са изпълнени и кога не.“ (пак там, с 32).

<sup>107</sup> Ако все пак емпиричните проучвания установят много съществени „вариации“ в резултатите от приложенията на условността, особено - на следприсъединителните условности, позитивистката „теория“ на европеизацията няма проблем да намери готов отговор за причините им, (които, естествено, *не могат да са*

**вътрешно пристъпи** на политиките за условност на ЕС) - „Проблемът е във вътрешнодържавните структури, глупако!“<sup>108</sup> (Borzel & Risse 2012).

<sup>108</sup> „Европейският дневен ред от политики спрямо страните от ЦИЕ беше иновация в историята на европейската интеграция, доколкото той отиваше по-далеч спрямо подхода, използван дотогава към други страни-кандидатки. В развитието си, обаче, той се превърна в един неравен процес, в който условията се променяха и преформулираха в хода на предприсъединителния период. Условността често беше амбивалентна, тъй като ЕС представлява сложна констелация от актьори, които нерядко поддържат тази амбивалентност, за да постигнат съгласие помежду си. По тези две причини страните-кандидатки трудно улавят точния смисъл, вложен в условността, а изследователите трябва да направят известни усилия, за да „деконструират“ подхода на ЕС към кандидатите преди да пристъпят към анализ на неговия ефект“ (Grabbe 2006: 37).

<sup>109</sup> Въвеждащият параграф на увода към книгата на Аг и Ференц, в която източното разширяване на ЕС е разглеждано като криза, е

## 1. Въведение: удоволствието и болката от присъединяването към ЕС

### 7.1 Способност за приемане на нови страни-членки и следприсъединителен мениджмънт

Изминалата 2006 беше 'annus miserabilis'/'година на нещастия' за новите страни-членки. Предишната 2005 беше определена по същия начин от старите страни-членки. За новоприсъединилите се държави бе станало ясно, че най-трудните дни не са отминали по време на периода на присъединяване, а тепърва предстоят след присъединяването. Източното разширяване беше истински успех в исторически план и в много конкретни сфери на политиките, успоредно с висок икономически растеж. Но също така това бе един болезнен процес за гражданите на страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), към който общественото мнение в западните държави и международните институции на ЕС не бяха особено чувствителни. Старите страни-членки са „уморени от разширяването“, а новите страни-членки са „уморени от прехода или от присъединяването“, като и от двете страни има голям брой „неохотни европейци“. Този текст се опитва да опише ситуацията и да изследва причините за възникването в новите страни-членки на криза след присъединяването, като посочва и социалните предизвикателства, стоящи зад тези процеси. [...]

В новите страни-членки е налице един специфичен процес, който ще бъде обект на анализ в настоящото изследване, а именно, че за разлика от предходните вълни на разширяване, **формалното присъединяване на групата ЕС10 не означава ефективно членство, защото им предстои „довършване на процеса на членство“ по отношение на различни секторни политики**. Този аспект на **следприсъединителния мениджмънт**, който до голяма степен е пренебрегнат от ЕС, поражда множество кризисни явления в новите страни-членки, и в краткосрочен план има дестабилизиращ ефект.“ (Agh, Ferencz 2007: 7, курсивът - АА).

<sup>110</sup> Задължително трябва да припомним предупреждението на А. Аг още от 2007г, че в резултат на същностното противоречие в условията за присъединяване към ЕС на по-късните етапи на разширяването му, правителствата, които ще трябва да реализират следприсъединителни политики са натоварени с непомерна (и все по-разрастваща се на следващите етапи) тежест и отговорност:

„(1) На колкото по-късен етап става разширяването, толкова по-слабо развити страни се присъединяват и толкова по-дълъг и по-труден е периодът на наваксване и е по-голяма нуждата от подкрепа от страна на ЕС.

(2) Колкото по-усложнен е самият ЕС в своето устройство в момента на разширяването, толкова по-качествени по характер са проблемите, пред които се изправят новите страни-членки при формулиране на политики и при интеграцията (напр. социална политика, екология, политики на информационното общество).

(3) Колкото по-развит става ЕС, толкова държавите-членки са по-малко склонни да подпомагат включването на новоприсъединилите се страни в новите политики чрез следприсъединителен мениджмънт.

(...) Общият отрицателен ефект от горепосоченото ще бъде все по-силен и по-силен при следващи разширявания на ЕС и създава огромни трудности за по-късно присъединяващите се кандидати като България и Румъния, а и Хърватска. (Agh 2007: 16-17).

<sup>111</sup> Но да не забравяме, че българо-румънският *далече не е първи случай на обратимост на европеизацията в следприсъединителния период*: прецизното емпирично проучване, стъпващо на резултатите от използване на комплексни количествени индикатори отвежда до обобщението - „Ограниченото (неустойчиво) влияние на ЕС

---

се потвърждава от изоставането на реформите след присъединяването в повечето страни от първата вълна“ (Mendeski 2009: 62).

<sup>112</sup> Предложението да се гледа на процеса на присъединяване към ЕС в дългосрочната перспектива на модернизацията не е ново или екстравагантно: “Процесите на европеизация подпомагат агентите на модернизацията да променят определени политики (особено макроикономически политики) и също така да реформират политически институции; този ефект се наблюдава не само при по-късно присъединили се страни като Гърция [.....], но също така и при страни-учредители, като например Франция [.....] и Италия [.....]. (Grabbe 2006: 51)“...Стремежът за присъединяване към ЕС не е само плод на внимателно пресметнат интерес за придобиване на конкретни ползи. На него се гледа като на начин да станеш „модерен“ и „цивилизован“. Идентифицирането с „Европа“ като цивилизационен идеал, възплаващ определен набор от ценности и стандарти на политическо поведение и обществено-икономическа организация, е ключов аспект на мотивацията за осъществяване на болезнени и разделящи обществото реформи [...].” (пак там, с 53). „Все пак, в Централна и Източна Европа съществуваше широко споделяно разбиране, че процесът на „ЕС-изация“ – означаващ изпълнение на изискванията за членство и възприемане на нормите, политиките и институционалните модели на ЕС – е до голяма степен свързан с по-общите процеси на модернизация и посткомунистически преход. За много хора от региона ЕС-изацията беше част, дори предпоставка, за по-широката европеизация на техните страни, което означаваше преодоляване на наследството на комунизма и поемане отново на пълноценна роля в европейското политическо и икономическо пространство. Следователно неясното значение на термина „европеизация“ улавя едно важно двусмислие в отношението на страните-кандидатки от ЦИЕ към следването на нормите на ЕС.“ (пак там, с. 5). „Стремежът към добро управление включва и създаване на по-професионална държавна администрация, модернизация на местното и/или регионално самоуправление, реформиране на системата на правораздаване и установяване на по-конструктивен диалог с гражданското общество (Agh 2008b: 310 и сл.) ..... Във вътрешен план е възможно да се направи паралел с прехода от „демократизация“ към „модернизация“, тъй като да се премине от съвместимост с ЕС към съответствие с ЕС означава да се завърши изграждането на демократичните институции и да се създаде нова по-високо ефективна институционална система. Същевременно това е по-трудно, тъй като по-нататъшната политическа хармонизация предполага по-дълбоко проникване на политиката и на политиките на ЕС в държавното устройство на страните от ЦИЕ и изисква по-радикална и по-дълбока трансформация на техните правни и политически системи.“ (пак там, с. 347-348 ). Основната задача на прехода към демократизация е именно демократизацията на цялото общество и създаване на правова държава. При консолидацията на демокрацията, съчетана с адаптивна европеизация, работата на тези институции в смисъл на модернизация, т.е. подобряването на качеството на демокрацията излиза на преден план. Вече не е достатъчно да се „внесе“ институция от Запада; основният въпрос е как тя да работи добре или ефективно в смисъл на „добро управление“. Проблемът пред цялостното изпълнение на *acquis* не е липсата на политическа воля, а на административен капацитет за качественото му възприемане и изпълнение.“ Виж също така Mendelski (Mendelski 2009), но също и мнозина други изследователи на европеизацията.

<sup>113</sup> “През почти цялото си следосвобожденско стопанско минало България е в положението на икономически подопечна страна. Достъпът до капиталовите пазари винаги е бил проблематичен и е изисквал посредничество, чиято цена е икономическата условност. Непосредствената ѝ цел е защитата на инвестицията на кредитора. Действителното влияние обаче далече надхвърля техническите аспекти. Тя се превръща в богат кодекс от правила, традиции и механизми, които предопределят рамките на отношенията между кредитори и длъжници.

Този свят е сложен и пренаселен. Той включва множество играчи противоречиви функции и „византийски“ интереси. Изгражда особен институционален контекст. Изработва собствени сечива - инструментите и лостове за натиск, но и за съпротива срещу него. Светът на икономическата условност създава свой език и знаци. Ражда теоретични парадигми и канони на икономическата политика. Нахлува и се намесва в медиите, в политическия живот и в общественото съзнание на „приемащата“ страна.

Думата е за нещо много повече от обичайния набор правила на търговското право, регулиращи отношенията между кредитори и длъжници. Икономическата условност е същината на асиметрични (йерархични) отношения между метрополия и периферно (зависимо) стопанство. Обобщавайки докрай, тя възплавава “разлома” между манталитета и поведението в зрелите пазарни икономики и една (каквото и да означава) икономика в преход. Всичко това превръща икономическата условност в особен вид *култура*, а сблъсъка ѝ с местната действителност – в серия от *културни шокове*. Основната формула на условността - „пари срещу реформи“ - е



---

съществен катализатор на модернизацията. *Дълговата история е сърцевината на българската модернизационна история.*

... Този процес засяга различни пластове: слага отпечатък върху процедурите за вземане на решения, върху „материалните“ страни на икономиката, върху чисто духовната саморефлексия и самоидентификация на нацията...” (Аврамов 2007: с 538, курсив - Р.А.)

<sup>114</sup> Надяваме се, читателят лесно ще установи парадигмалното сходство между изследването на Аврамов и настоящето проучване чрез проследяване на връзката – проблемна ситуация, участници, залози, “маньоври”, менталитетни модели, включително езикови игри.

<sup>115</sup> Обръщаме внимание, че в специализираната литература върху европеизацията чрез условностите на членството в ЕС *проблемът за подхода към реформите, необходими за утвърждаване на върховенство на правото*, се поставя изключително рядко (Hughes et al; Mungiu-Pippidi; Agh; Sedelmeier, Kochenov). Точно поради това са важни редките изключения: „I argue that *the EU’s approach to rule of law reform is not appropriate under the prevailing conditions in South Eastern Europe*. While the EU (together with its domestic change agents and other international donors) fights the rule of law reform battle with *de jure* and capacity-related reform weapons based on a technocratic and short-term approach, which focuses more on election outcomes than on the democratic process (Stewart „The interplay of domestic contexts and external democracy promotion: lessons from Eastern Europe and the South Caucasus”, in: *Democratization*, 16: 804–824. 2009), domestic veto players (reform opponents) use flexible guerilla strategies which seem to be more successful in the long-run. Veto players employ an informal, flexible and non-democratic approach of resistance, which is based on influence, violence and licit and illicit actions by clientelistic power structures of political and economic actors (e.g. oligarchs), less formalized actors from the secret service, semi-mafia and criminal structures. Last but not least there are pressures and hidden actions by non-democratic countries (e.g. Russia) which hinder democratization in Ukraine and Moldova. The struggle over reforms resembles an asymmetric war, in which the EU pretends to reform (especially in the neighborhood countries) and the clientelistic powerful domestic actors pretend to be reformed. *Without changing the present reform approach of the EU, reform actions based on external conditionality will produce at best redistributive, capacity-related and short-term outcomes, rather than transformative and sustainable change.*”

„Твърдя, че **подходът на ЕС към реформите в областта на върховенството на правото не е адекватен спрямо преобладаващите условия в Югоизточна Европа**. Докато ЕС (заедно с неговите вътрешни агенти на промяна и други международни донори) води битката за реформи в областта на върховенството на закона с правни и съсредоточени в изграждане на капацитет инструменти за реформи, основани на технократски и краткосрочен подход, който е насочен повече към изборните резултати, отколкото към демократичния процес (Stewart „The interplay of domestic contexts and external democracy promotion: lessons from Eastern Europe and the South Caucasus”, in: *Democratization*, 16: 804–824. 2009), националните вето-играчи (опонентите на реформите), използват гъвкави партизански стратегии, които изглежда са по-успешни в дългосрочен план. Вето-играчите избират неформален, гъвкав и недемократичен модел на съпротива, който се основава на влияние, насилие и законни и незаконни действия, извършвани от клиентелистски властови структури на политически и икономически играчи (т.е. олигарси), неформални играчи от средите на тайните-служби, полу-мафиотизирани и криминални структури. Не на последно място, налице е натиск и прикрити действия от страна на недемократични държави (например Русия), които спират процесите на демократизация в Украйна и Молдова. Усилията за реформи напомнят асиметрични военни действия, при които ЕС се преструва на реформатор (особено в съседните държави), а силните клиентелистски национални играчи се преструват, че са реформирани. **Без да бъде променен настоящият подход за реформи на ЕС, резултатът от реформите, основани на политиката на следприсъединителна условност в най-добрия случай ще бъде преразпределителен, краткосрочен и свързан с изграждане на капацитет, а не цялостна и устойчива промяна.** (Mendelski 2010: 15, курсивът наш добавен). Едва ли е само случайно съвпадение, че изследвайки точно тези 6 страни – Албания, Сърбия, България, Румъния, Молдова и Украйна, авторът открива *приоритетната важност на подхода* към европеизацията им, поради културната несъизмеримост в начина на действие на локалните и „външните” актьори .

---

<sup>116</sup>От една страна, както подробно изясняват Хюс и неговите съавтори, пред и след-присъединителните условия на ЕС, приложени към СЕЕС, са безпрецедентни като мащаб и сложност на задачата по систематична и съгласувана социално-икономическа и политическа промяна на общества от близо четвърт Европа, с цялото ѝ национално-историческо и културно разнообразие. Същевременно, в подхода, стоящ зад реализацията на условията, има скрито противоречие между вербално приоритизираната демократизация и установяване върховенство на правото и на дело осъществяването на подготовка най-вече на икономическите предпоставки за ефективна интеграция, т.е. липса на какъвто и да е опит на ЕС в управление на неикономически трансформации, „и консолидация на демократичната отчетност в процеса на вземане на решения от държавните институции в тези нововъзникнали демокрации“ (Hughes et al 2005: 18-23). При тези условия просто няма как прилаганият подход на сам развиващия се ЕС (отскоро възникнал, а и вече разширен до 15 членки) да е вътрешносъгласуван, устойчив и непротиворечив.

От друга страна, разбираемо е, че следприсъединителната условие е разработвана в условията и под въздействието от реализацията на предприсъединителната условие. Проблемът тук е, че от този опит напред във времето е екстраполирана правителствената мобилизация от подготовката за членство в ЕС, която е била възможна обаче а) в условия на изострена конкуренция между страните кандидатки б) при силната мотивация от очакваните ползи от членството и в) свеждане на подготовката до приемане на *the acquis*. Тези моментни предпоставки по разбираеми причини изтласкват на заден план обратната страна на същата монета – а) липсата на заинтересованост от реформи у управляващите и липсващата институционална инфраструктура, т. нар. „слаб институционален капацитет“. МСП е направен да съответства на една моментна ситуация, която радикално се преобръща – при изчезването на горепосочените три благоприятни обстоятелства при присъединяването решаващи стават маргинализираните преди това две негативни обстоятелства.

От трета страна, „(...) Комисията е принудена да действа „на сяло“, тъй като инструментите за наблюдение на напредъка все още не са изцяло завършени. Съдебната статистика е безполезна, тъй като наблюдаваните параметри са наследени от комунистическата епоха; корупцията се измерва изключително трудно, а още по-сложно е да се установи ефектът от анти-корупционните мерки при липсата на цялостни изследвания. Времева рамка с 6-месечни интервали между мониторинговите доклади не оставя друг избор освен да се разчита на индикатори, отчетници свършена работа, и да се поставят цели за изпълнение под формата на качествени стандарти – „benchmarks“. (Mungiu-Pippidi 2011: 153) [...]“ Така и не беше направен систематичен опит да се изработи цялостен набор от индикатори за оценка на въздействието на европеизацията. Изработването на стандарти/benchmarks в сферата на управлението и върховенството на правото също е сложно изкуство, особено ако не стъпва на стабилно и базирано на доказателства познаване на политиките. Например, съдебните съвети всъщност не успяват да постигнат очакваните позитиви (отчетност на магистратите) и създаването на допълнителни стандарти/benchmarks във връзка с тези съвети рискува да изгуби смисъл, дори наблюдението върху тях да се прави надлежно и редовно“ (пак там, с 154).

<sup>117</sup> Заслужава отново да се подчертае фактът, че изследователи от Югоизточна Европа проявяват много по-открита чувствителност към историческите корени на особените проблеми при евроинтеграцията в района – „С изключение на „синкопа“ от комунистическия период, стремежът към Европа е бил част от румънския и от българския политически дневен ред още от началото на изграждане на държавата и националното общество през 19 в. [...] След 1989 г. обаче този стремеж не прерасна автоматично в способност за промяна и за спазване на европейски стандарти. Пътят към Европа беше труден и за Румъния, и за България. Политическата нестабилност и липсата на политическа воля, въпреки обществения консенсус сред политическите сили в подкрепа на членството в ЕС, доведоха до сравнително по-бавни икономически и политически реформи и по-слаби резултати в приложението на *acquis*. [...] Двете съседни държави често попадаха в заглавията на западните медии не защото са европейски, а защото са корумпирани. [...] С разрастване на лошата им слава като рай за корупцията се разширява и наблюдението на ЕС спрямо тях като част от процеса на присъединяване. От средата 90-те г. годишните доклади на ЕК многократно посочват неефективността и липсата на воля у националните дейци от всички власти за справяне с корупцията. (Racovita 2011: 27-28, вж също бел. № 82 тук). Това наследство обаче се превръща в непреодолима бариера пред следприсъединителната условие, защото „С други думи, поради натоварения предприсъединителен график, условията трябва да

---

разчита на обещания: съдържанието и общият ефект от съответното предложено действие няма как да бъдат проверени навреме и впоследствие често пъти се оказват разочароващи. (Mungiu-Pippidi 2011: 152).

А никой в ЕК не би могъл да допусне колко добри на обещания са правителствата в югоизточна Европа, особено въз основа на доминиращата политическа култура да не се носи отговорност за поети, но неизпълнени обещания.

<sup>118</sup> Изобщо не бива да се остава с впечатление, че иде реч за преднамерена позиция. Обратно, това е само логична последица от принципния подход, който е в основата на МСП. (Сравни с диагнозата на Агг от 2008г: практикуваната в момента следприсъединителна условност осъществява устойчив подход, който произтича от „западното научно осмисляне на кризата след разширяването, което хвърля цялата вина върху новите страни-членки и открива причините за всички нововъзникнали проблеми в неспазването на европейските стандарти от страна на новите страни-членки, и преди всичко - от елитите в тези страни“. (Agg 2008a: 21).

<sup>119</sup> Отново тук няма нищо ново или специфично за България и Румъния – „новите страни-членки са по-положително настроени към европейските политически институции, отколкото към националните. До голяма степен това се дължи по-скоро на отрицателни нагласи към вътрешнонационалните политически системи и политици, отколкото на самите европейски институции, които те все още не познават достатъчно, за да направят обективна преценка. И все пак, има малко сигнали за възникващи опасения относно наличието на демократични дефицити в ЕС“ (Johnson, 2005:128); „гражданите на страните от ЦИЕ са наясно със слабата ефективност и капацитет на своите национални институции и се надяват, че по-нататъшния трансфер на демокрация от страна на ЕС може да превърне техните държави от ниско във високоефективни. [...] Това дълбоко недоверие в собствените им политически системи е особеност на новите демокрации – до голяма степен тъкмо такъв все още е случаят с Гърция, Португалия, Испания...“

А именно, десетте нови страни-членки оценяват демократичната система на ниво ЕС по-положително отколкото националната. Това, пак казваме, не е нещо ново, тъй като ситуацията в някои от старите държави-членки е подобна. В Португалия например положителните нагласи към демокрацията на ниво ЕС все още са по-големи отколкото спрямо националната демокрация“. (Agh 2008b: 344).

<sup>120</sup> Тук не става дума за несвършена работа по отношение на проблемите на България и Румъния в следприсъединителния период, а за общ методологически порок, характеризиращ условността на ЕС като цяло. Казаното от Грабе по отношение на опита на ЕС до 2005 е в сила и тук: **„Партньорствата – и докладите за оценка преминават от описание към предписание без подробен анализ на проблемите и начините за преодоляването им. Поставяните цели често са неясни, например декларира се необходимост от „повисок капацитет“ или „по-добро обучение“, без да поставят ясни и подробни изисквания спрямо съответните институции.** Например, по отношение защитата на данни във връзка с европейското *acquis* за вътрешния пазар, през 1999 г. от България се изисква да „приеме национално законодателство и да създаде контролен орган“ без каквото и да е указание за конкретното съдържание на националното законодателство и за подходящия начин за изграждане на съответния контролен орган. От кандидатите често се изисква да „изработят национална стратегия“ в дадена област, без обаче да им бъдат дадени допълнителни указания какво трябва да съдържа тя или какви да са характеристиките на съответните институции. **Поради което за страните е трудно да използват докладите като подробни наръчници за изработване на съвместими с европейските стандарти публични политики** (Grabbe 2006: 83, курсивът наш добавен)

<sup>121</sup> Извършеното от нас наблюдение дава сходни емпирични резултати с онези от изследването на Хюз и сътрудниците му по отношение на „последователната непоследователност“ ( Simon Duke) на ЕС и преднамерено придържане към неясен език за изразяване на оценките ѝ. Именно устойчивостта на пакета от тези постоянстващи „особености“ говори за наличието на подход, а както са установили преди нас цитираните британски изследователи, този подход е общ за практиците и за теоретичите на европейската интеграция. Наистина става дума за свършено различен начин за гледане към социалната реалност: това, което за институционалния рационализъм е „патология“ за едно диалектично, историзирано мислене е ключов елемент от дефинирането на социалната „нормалност“. В литературната традиция на изследвания върху евроинтеграцията тази различна парадигма присъства, но встрани от мейнстрийма (вж например, Аг: **„Алтернативната концептуална рамка** е да се разграничат външната и вътрешната европеизация, или

външно и вътрешнодържавно управление, което предполага, че новите страни-членки са европеизирани асиметрично, тъй като са изградили определени институции за целите на отношенията с институциите на ЕС, но съответстващите им вътрешнодържавни институционални структури са слаби или липсват.“ . Agg 2008a : 17., курсивът наш добавен). Агт продължава:”. В случая с новите страни-членки (България и Румъния) въпросът за условността всъщност е формулиран така: дали условността, която е имала ефект преди присъединяването, ще бъде ефективна и в условията на членство. **Всъщност, този подход отразява разочарованието у старите държави-членки във връзка с нововъзникналите проблеми в новите страни-членки, описани по-горе. По мое мнение, този подход е грешен, тъй като пренебрегва едновременно и реалните проблеми в новите страни-членки след присъединяването, и проблема за липсата на предприемачески мениджмънт от страна на ЕС и на Пътна карта за завършване на процеса на присъединяване (присъединяване към еврото и Лисабонската стратегия). Обратно, този подход теоретизира проблемите посредством въпроса за бъдещето на условността и хвърля вината за възникващите проблеми в новите страни-членки без дори да повдигне въпроса за липсващата роля и разбиране от страна на съюзните транснационални организации и на страните страни-членки в сложната ситуация, която аз наричам „кризата след разширяването“.** („ Agg 2008a : 19., курсивът наш добавен).

Всъщност Хюз и неговите сътрудници са първите, които преди повече от десетилетие установяват, че начинът на реализация и съответно резултатността на механизмите, чрез които ЕК извършва следприсъединителната условност на ЕС е на първо място *въпрос на подход*. Оттук идва и големият въпрос – дали регистрираните от нашето проучване особености на МСП („пропуски” и „слабости” в докладите) са проява на подход ад хок, в резултат от продължаващото самообучение на ЕК, или са проява на преднамерено следвана политическа линия? С други думи, дали регистрираните проблеми на МСП са просто резултат от механична инерция от предишни години, в които условността на ЕС не е имала нужда от висока степен на определеност, защото и така е довеждала до успех на разширяването и европеизацията? Или, обратното, дали ЕК преднамерено поддържа висока степен на амбивалентност, неопределеност и непоследователност при реализацията на условността, за да има възможност за политическа гъвкавост и открито дискреционни политически решения, а вече тъкмо за тази цел мониторингът се провежда по такъв начин? („Липсата на ясни стандарти (benchmarks) размива възможността за сравнения по същество между държавите. Както вече коментирахме, Комисията оценява степента на „прогрес“ във всеки от случаите по забележително неточен начин, но този „прогрес“ понякога е относителен спрямо постигнатото при предходния мониторинг, а понякога спрямо даден нов непрозрачен критерий. Следователно, независимо дали се отнася до прието ново законодателство или въведена институционална промяна, мониторингът не позволява да се направи цялостна и последователна оценка и класиране на страните-кандидатки (Hughes et al 2005 : 116-117)). Фундаменталността на тази раграничителна линия произтича от политическите последици от отговорите на тези два въпроса – в първия случай може да се търсят пътища за повишаване на резултатността на МСП, във втория случай това би било практически невъзможно, защото механизмът за условност на ЕС по принцип обслужва свършено други цели.

<sup>122</sup> Вж юлските доклади за България и Румъния от 2012 г.

<sup>123</sup> В оригинал имаме констатацията на Тания Бюрзел - „*The EU is unlikely to deploy much transformative power in its neighborhood as long as it does not adjust its “accession tool box” to countries whose statehood is seriously limited.*” ( Börzel, Т. р 6) Има малка вероятност ЕС да успее да приложи ефективно трансформационен натиск спрямо съседните страни, в които държавността има сериозни дефицити, ако не приспособи своя „набор от присъединителни инструменти“ ( Börzel, Т. р 6).

<sup>124</sup> „Неотдавна ефективността на МСП за Румъния и България беше поставена под съмнение. И все пак механизмът не е изцяло неефективен: симулация на положението в двете страни при хипотетично отсъствие на МСП показва, че той е имал положителна, макар и ограничена, роля“ (Mungiu-Pippidi 2011: 161).

<sup>125</sup> Става дума за поредица от действия - не просто на незачитане на решенията на Конституционния съд от страна на правителството, но и по-общо на война на изпълнителната власт срещу устоите на правовата държава, както се отбелязва в паметната записка на М. Барозу, съпровождаща юлския доклад от 2012 г.

---

<sup>126</sup> Става дума за поредица от правителствени решения под диктата на среди – лица и структури - на свързаните със сенчеста и криминална икономика в страната, които предизвикаха безпрецедентни двумесечни граждански протести срещу цялата, корумпирана в основите ѝ политическа система в страната.

<sup>127</sup> Докато всъщност остава непроменено „Европеизацията до голяма степен остава повърхностна и довежда само до формални, краткосрочни и технократски реформи, а не до устойчива и системна вътрешна промяна.“ (Бьорзел 2011: 13), както и това, че „натискът от страна на ЕС за приспособяване и изграждане на капацитет най-често довежда до формална институционална промяна, но е недостатъчен за трансформация на неформалните институционални практики и поведенчески нагласи“. (Бьорзел 2011: 14). Тези обобщения относно европеизацията на Западните Балкани могат пряко да се екстраполират като общо правило и върху останалите страни от Югоизточна Европа.

<sup>128</sup> Сравни с Танасою и Раковита – “Незавършената политическа и социоекономическа трансформация в двете държави, паралелно с консолидирането на определени „запазени територии“, заети от бившите тайни служби и полу-мафиотски структури, ограничават способността на двете държави да поемат изцяло отговорностите на членството.“ (Tanasiou, Racovita 2012 : 246). Вж. и Andreev 2009.

<sup>129</sup> Тогава в повече европейски страни и в повече медийни публикации ще се твърди, че „Българската корупция е тумор в европейския политически организъм, който ще става все по-сериозен. Опитът от членството на България разкрива измамността в претенцията, че ЕС може да оказва трансформиращо и пречистващо въздействие спрямо политиката в новите страни-членки.“ (Popham 2013) Това предупреждение за надвиснала заплаха над одобрението за самия ЕС, който напомняме, се ползва с преобладаваща подкрепа основно в новоприсъединените страни, не идва само от нас: „Динамиката на предприєдиняването е функционирала на основата на възприятието, че европеизацията е еднопосочен процес и че веднъж постигнатите стандарти ще бъдат трайни. На практика, клиентелистката политика и завземането на публичните политики от частни интереси означават, че европеизацията е била погълната от вътрешната политика, основно като стратегия/механизъм за печелене на позиции спрямо опонентите, а не като структурна промяна. Националният истаблишмънт отговаря на исканията и критиките на Брюксел реактивно, а не с готовност за действие. Там, където реформите се развиват твърде бързо или отиват твърде далеч, лесно може да се забележи, че прилагането бива спъвано или забавяно. Макар да се регистрира напредък в смисъла на изграждане на институции (специализирани антикорупционни звена за разследване), деполитизация на съдебната власт (...) и активни антикорупционни механизми, натискът от страна на ЕС среща противопоставяне и дори отхвърляне посредством национални тактики: от спънки в прилагането (под формата на изменения) до размиване или политизиране на антикорупционните мерки. Корупцията създава тяга към обезсилване на антикорупционните усилия от страна на ЕС и на националните актьори, като на практика ги спъва или променя съдържанието им. Това намалява общественото доверие в националните политически елити и държавни институции, и също така обяснява изборните успехи на онези политици, които претендират да стоят извън корумпирания истаблишмънт. **А доколкото проучванията на общественото мнение в миналото винаги са свързвали обществените очаквания за добро управление с присъединяването към ЕС, неговото ограничено въздействие може с времето да ерозира и обществената подкрепа за Съюза.**”(Tanasiou, Racovita 2012 :261, курсивът – наш добавен).